

ANALISA

ENERGI DAN SELAT MALAKA

TAHUN IV NO. 3

MARET 1975



THE UNIVERSITY OF CHICAGO

LIBRARY

1000

PENGANTAR PENERBIT

Energi dan Selat Malaka merupakan dua tema yang menjadi fokus utama di dalam ANALISA bulan Maret 1975.

Sudah banyak ditulis mengenai masalah energi. Sudah banyak dibahas dan dibicarakan seluk beluknya. Tetapi belum jelas bagaimana hal itu akan diselesaikan dengan pemecahan yang mantap. Energi ternyata menjadi salah satu determinan yang menentukan perkembangan dunia sekarang ini dan masa depannya nanti. Bagaimanapun juga untuk bertahan dan mengembangkan diri di dalam sejarah manusia memerlukan energi. Energi merupakan satu perlengkapan azasi bagi perkembangan sejarah manusia. Ia adalah faktor yang ikut menentukan pola interaksi dan komunikasi antara manusia dengan manusia, bangsa dengan bangsa, negara dengan negara. Di dalam perkembangan pola tersebut terjadilah hubungan timbal balik antara pihak produsen dan pihak konsumen. Energi masuk ke dalam pola hubungan permintaan dan penawaran. Inilah aspek yang di dalam ANALISA ini diulas oleh Djisman S. SIMANDJUNTAK.

Sementara itu baru saja kita melangkah di ambang permulaan tahun 1975, telah terjadi satu malapetaka yang mendapat banyak perhatian dan sorotan: kandasnya kapal tanker Showa Maru. Peristiwa ini memang mempunyai segi-segi yang cukup kompleks: ia menyangkut masalah energi, perdagangan, teknologi, ia juga menyangkut masalah perairan, hukum laut, keamanan, wilayah, serta perlindungan dari pencemaran. Bagi Indonesia peristiwa ini tentu mempunyai pengaruh yang lebih langsung lagi, sebab malapetaka itu terjadi di wilayah perairannya. Tentang masalah-masalah ini maka Kirdi DIPOLYUDO menyajikan satu tulisan yang cukup luas.

Semoga ANALISA ini memberikan bahan-bahan pemikiran yang bermanfaat bagi para pembaca.



DAFTAR ISI

Hal.

Pengantar Penerbit

i

Aspek Ekonomis dari Persoalan Energi

Djisman S. SIMANDJUNTAK

3

Persoalan Sekitar Selat Malaka

Kirdi DIPOYUDO

23

Dokumen

I. Pernyataan Bersama Indonesia-Malaysia-Singapura
16 Nopember 1971, tentang Selat Malaka

D-1

II. Pernyataan Pers Indonesia-Malaysia-Singapura,
Singapura 19 Pebruari 1975

D-1

Diterbitkan oleh

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Tanah Abang III/27, Jakarta



1877

1877

1877

1877

1877

1877

1877

1877

1877

1877

1877

1877

1877

1877

1877

1877

ASPEK EKONOMIS DARI PERSOALAN ENERGI

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Krisis energi yang bermula pada bulan Oktober 1973 dan menjadi salah satu masalah pokok dalam tahun 1974, tanpa banyak penjernihan juga harus dihadapi pada tahun 1975. Seperti telah diperhitungkan semula, keputusan yang diambil oleh negara peng-eksport minyak untuk menaikkan harga, ternyata melahirkan banyak masalah, baik bagi pengimpor maupun bagi pihak pengeksport, terutama dalam neraca pembayaran.

Negara pengimpor harus memikul defisit yang tidak kecil dan menjadi salah satu sebab dari laju inflasi yang terus menaik, yang kemudian digunakan sebagai alasan menuntut kenaikan pendapatan oleh golongan yang berpendapatan tetap. Sebaliknya Pemerintah di negara yang bersangkutan berusaha mengurangi ketergantungannya terhadap energi impor antara lain dengan penghematan yang mengakibatkan investasi menurun dan dengan demikian memperkecil kesempatan kerja.

Keadaannya telah sedemikian rupa sehingga, negara pengimpor dengan nada yang cukup keras memperingatkan negara eksportir akan pentingnya kerjasama di antara kedua belah pihak, untuk menurunkan harga minyak bumi serta menjamin penawarannya sebagai sumber energi utama dari negara pengimpor. Akan tetapi sedemikian jauh belum terdapat kecenderungan di negara pengeksport untuk menerima tekanan-tekanan yang dilancarkan oleh negara pengimpor, sehingga akhir-akhir ini Amerika Serikat mempertajam tekanannya dengan mengemukakan kemungkinan intervensi militer dalam keadaan yang sangat darurat.

Itulah masalah yang timbul di negara pengimpor sebagai akibat krisis energi. Walaupun harus diakui bahwa kesukaran-kesukaran tersebut bersumber pada beberapa faktor di samping krisis energi, namun juga harus disadari bahwa kenaikan harga dengan 4 (empat) kali lipat tidaklah mudah diserap oleh kegiatan ekonomi yang bagaimana besarpun, terlebih-lebih di negara yang mempunyai kebiasaan konsumsi energi yang tinggi. Akan tetapi sebaliknya juga tidak dapat diterima apabila negara yang bersangkutan menuduh krisis energi sebagai sebab utama dari

kesukaran-kesukaran yang dialaminya, karena sebelumnya perekonomian negara yang bersangkutan telah mengandung kesukaran-kesukaran seperti inflasi yang kronis.

Di pihak lain negara-negara pengeksport minyak bumi yang pada dasarnya telah merupakan oligopolis berusaha menghimpun kekuatan menjadi monopolis, sebagaimana dapat dilihat dalam tubuh OPEC. Di samping berhasil menggunakan minyak bumi sebagai alat politik, anggota OPEC juga telah berhasil menarik dana yang cukup besar sebagai akibat dari kenaikan harga. Akan tetapi kemudian ternyata bahwa sebagian dari dana tersebut tidak dapat diserap oleh kegiatan ekonomi dari negara yang bersangkutan sehingga harus ditemukan jalan lain yang sedapat mungkin dapat menunjang kehidupan ekonomi internasional ke arah yang semakin baik.

Tendensi sekarang yang belum memperlihatkan pertautan kepentingan antara negara pengeksport dan pengimpor diselubungi oleh ketidak-pastian. Di satu pihak negara pengimpor merasa cemas kalau suatu waktu negara pengeksport mengenakan embargo atau kenaikan harga atau pengurangan produksi, sedang di pihak lain negara-negara pengeksport merasa tidak aman mendengar suara-suara yang bernada ancaman dari negara pengimpor. Sudah barang tentu ketegangan seperti itu tidak menguntungkan bagi kehidupan perekonomian dunia pada umumnya, dan oleh karena itu perlu daya upaya berupa peredaan yang memungkinkan minyak bumi lebih banyak bersifat benda ekonomi yang harus tunduk pada mekanisme pasar, daripada sekedar alat politis yang sering mengabaikan peraturan permainan ekonomi.

Pertentangan ini sebenarnya tidak perlu timbul kalau negara-negara konsumen energi mempunyai pilihan lain di luar minyak bumi sebagai substitusi. Akan tetapi sumber substitusi yang demikian tidak mungkin muncul secara ekonomis dalam keadaan seperti sebelum bulan Oktober 1973, di mana minyak bumi dapat diperoleh dengan sangat murah dibandingkan dengan biaya perolehan sumber energi lainnya seperti: batu bara, panas bumi, uranium, thorium, ataupun sinar matahari. Itu berarti bahwa, krisis energi yang bersumber pada krisis minyak bumi untuk sebagian timbul sebagai akibat kesalahan negara konsumen energi yang secara tidak langsung menekan harga minyak bumi melalui perusahaan-perusahaan multinasional.

Dengan memperhatikan kedua belah pihak, konsumen dan produsen, analisa berikut ini kami lakukan, tidak untuk menemukan pemecahan atas krisis energi yang masih berlangsung dewasa ini, melainkan adalah suatu usaha penjejukan untuk menggambarkan kecenderungannya pada waktu yang akan datang. Dalam sistematikanya analisa ini kami bagi dalam 5 (lima) kelompok sebagai berikut:

- I. Rasionalisasi Permintaan Energi
- II. Perbesaran Penawaran Energi.
- III. Kekuatan-kekutan dalam Penentuan Harga.
- IV. Pengaturan arus Petrodollar dan Kerjasama Internasional.
- V. Kesimpulan

I. Rasionalisasi Permintaan Energi.

Sebagaimana halnya dalam benda-benda ekonomi lainnya, masalah yang timbul dalam persoalan energi dewasa ini juga banyak dipengaruhi oleh segi permintaannya. Inti permasalahannya terletak pada trend permintaan yang terus meningkat berhadapan dengan segi penawaran yang tetap atau meningkat degresif dibandingkan dengan permintaan. Untuk mendapatkan gambaran peningkatan tersebut, berikut ini kami cantumkan konsumsi energi per kepala di beberapa negara seperti terlihat dalam Tabel 1.

TABEL 1

=====

KONSUMSI ENERGI PER KEPALA DI BEBERAPA NEGARA SELAMA TAHUN 1968 - 1971

=====

Negara	Ekwivalen Batu bara (Kg)		Pertambahan (%)
	1968	1971	
Amerika Serikat	10.398	11.244	8,1
Perancis	3.282	3.928	19,7
Jerman	4.488	5.223	16,4
Italia	2.267	2.682	18,3
Inggris	4.961	5.507	11,0
Uni Soviet	4.050	4.535	12,0
Jepang	2.519	3.267	29,7
Dunia	1.734	1.927	11,1

=====

Sumber: Hans H. Landsberg, "Low-Cost, Abundant Energy: Paradise Lost ?", Science, Vol. 184, No. 4134, (19 April 1974), hal. 248.

Dari Tabel 1 tersebut di atas dapat dilihat bahwa konsumsi energi dunia selama 3 (tiga) tahun, sejak 1963 sampai 1971, telah meningkat dengan 11,1%, dengan angka absolut yang sangat tinggi di negara-negara industri dibandingkan dengan angka rata-rata di seluruh dunia. Walaupun secara relatif kenaikan konsumsi energi di negara industri tidak jauh berbeda dengan kenaikan konsumsi dunia, bahkan konsumsi Amerika Serikat naik dengan tingkat yang lebih rendah dibandingkan dengan kenaikan konsumsi dunia, namun tidaklah berarti bahwa konsumsi energi tersebar merata. Konsumsi energi dunia terpusat di negara-negara industri, seperti Amerika Serikat, Eropah Barat, Uni Soviet dan Jepang.

Tingkat konsumsi yang demikian tinggi sebagian adalah sejalan dengan pertumbuhan industri di negara yang bersangkutan dan secara ekonomis adalah rasional. Akan tetapi di samping itu, dengan pengamatan sederhana dapat ditemukan beberapa bentuk pemborosan energi seperti dalam pemakaian kendaraan pribadi yang semakin meningkat, yang kemudian mengakibatkan kemacetan-kemacetan lalu lintas yang secara langsung mempertinggi konsumsi energi untuk tiap kilometer jarak yang harus ditempuh. Demikian juga halnya dalam rancangan teknologi yang mengandalkan energi dengan harga murah, terdapat segi-segi yang sebenarnya, secara ekonomis, dapat dilakukan oleh tenaga kerja manusia atau tenaga hewan, tanpa menggunakan sumber energi lainnya seperti minyak bumi.

Uraian terakhir ini kami kemukakan sekedar untuk menunjukkan bahwa permintaan akan energi sebenarnya masih dapat ditekan tanpa mengakibatkan kemunduran ekonomi. Dalam hubungan inilah kita mendengar penghematan energi sebagai salah satu daya upaya untuk mengatasi krisis energi, dan oleh Presiden Amerika Serikat, Gerald Ford, direncanakan akan dilaksanakan secara paksa kalau penduduk negara tersebut tidak dapat, secara suka rela, mengurangi konsumsi energinya sesedikitnya dengan 10%.

Ada beberapa kemungkinan yang dapat dirintis untuk mengurangi permintaan energi.

Pertama, pengurangan tersebut dapat dilakukan dengan perluasan pemakaian peralatan yang dirancang untuk kepentingan kelompok, menggantikan peralatan yang dirancang untuk kepentingan pribadi. Contoh yang baik dalam hal ini adalah penggunaan kendaraan umum menggantikan kendaraan pribadi, yang dapat memberikan penghematan konsumsi energi untuk tiap penumpang/kilometer. Harus disadari bahwa penggunaan kendaraan pribadi yang terus meningkat pada gilirannya akan melahirkan kemacetan-

menacetan lalu lintas yang secara langsung mempertinggi konsumsi energi untuk setiap kilometer jarak tempuh. Maka itu, konsep yang telah banyak dibicarakan ini perlu dirancang implementasinya.

Pengurangan permintaan akan energi juga dapat dilakukan dengan merubah pola produksi, dari produksi yang banyak menggunakan energi ke produksi yang sangat menghemat penggunaan energi. Kemungkinan ini harus dibedakan dengan kemungkinan yang pertama karena di sini yang dilakukan adalah pengalihan daya beli. Adalah sangat menarik bahwa Toyota Motor berhasrat mengalihkan sebagian usahanya ke bidang perumahan, karena dengan demikian permintaan akan mobil akan berkurang.

Kemungkinan penurunan permintaan akan energi dapat juga dilakukan dengan campur tangan Pemerintah, baik secara langsung dengan pembatasan produksi, maupun secara tidak langsung dengan menaikkan pajak. Yang harus dipikirkan adalah pengaruh energi dalam kegiatan ekonomi. Kalau desinsentif dikenakan secara menyeluruh, besar kemungkinannya bahwa kegiatan ekonomi melesu. Maka itu desinsentif harus dipikulkan secara selektif, antara lain dengan diferensiasi harga atau diferensiasi produk.

Walaupun kemungkinan-kemungkinan penurunan permintaan tersebut di atas telah banyak dibahas dalam masa sesudah krisis minyak bumi, akan tetapi negara konsumen energi merasa tidak yakin akan kemampuan untuk menerapkannya tanpa menderita gangguan besar dalam kegiatan perekonomiannya. Maka itu, selama tahun 1974, terdapat kecenderungan di antara negara-negara konsumen untuk sedapat mungkin berpadu membentuk monopsoni. Negara-negara tersebut yang terdiri dari Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang dan mengkonsumsi lebih kurang 64% dari seluruh konsumsi energi dunia, sekarang sedang memikirkan bagaimana segi permintaan energi harus diatur untuk menghadapi kekuatan penawaran yang juga lebih bersifat monopoli.

II. Perbecaran Penawaran Energi

Seperti telah kami singgung semula, konsumsi energi dunia dewasa ini masih sangat tergantung pada minyak bumi. Walaupun sebelumnya batu bara telah banyak dipakai, akan tetapi peranannya terus menurun karena harga minyak bumi yang sangat rendah. Demikian juga halnya dengan sumber energi lainnya menjadi terhalang pengembangannya, karena biaya perolehan minyak bumi yang

sangat rendah. Keadaan yang demikian lebih jauh telah mempengaruhi perkembangan teknologi energi yang dalam kadar utamanya ditujukan untuk eksplorasi dan eksploitasi minyak bumi, dengan perhatian yang sangat kurang terhadap energi lainnya.

Inilah salah satu sebab dari keberhasilan negara-negara pengeksport minyak dalam maksimalisasi laba di bidang usaha minyak bumi, dan sebaliknya penyebab kegagalan bagi pengimpor minyak untuk memberikan reaksi yang menguntungkan dirinya. Syukur kepada negara-negara pengeksport yang telah memberikan peringatan tersebut, yang kemudian menjadi pendorong bagi negara pengimpor untuk mengembangkan energi lainnya sebagai upaya perluasan penawaran energi. Walaupun pengembangan tersebut masih dalam taraf yang belum memungkinkan hasil nyata yang cukup berarti, akan tetapi sesedikitnya telah terbukti bahwa perluasan penawaran energi dapat dilakukan melalui pengolahan batu bara, panas bumi, nuklir, tenaga air, karang berminyak (oil shale), sinar matahari (solar energy), di samping minyak dan gas bumi. Akan tetapi harus diingat bahwa sumber energi non-minyak bumi tidak akan dapat dikembangkan kalau harga minyak berada pada tingkat yang tidak dapat disaingi oleh harga energi lainnya.

Untuk mendapat gambaran yang lebih terperinci, pembahasan berikut ini kami lakukan terhadap masing-masing jenis energi tersebut di atas, dengan penitik-beratan pada segi penawarannya.

1. Minyak dan gas bumi

Minyak dan gas bumi biasanya terdapat dalam lokasi yang berdekatan. Sebagai bahan yang terdiri dari unsur utama hidrogen dan carbon, sumber energi ini terdapat di dataran rendah dan daerah lepas pantai dengan jumlah dan penyebaran seperti terlihat dalam Tabel 2 berikut ini.

Jumlah yang tercantum dalam Tabel 2 tersebut yang seluruhnya meliputi 524.856.459.000 barrel, masih harus ditambah dengan persediaan yang terkandung di negara-negara Komunis sebesar 80.000.000.000 barrel di Uni Soviet, 20.000.000.000 barrel di Republik Rakyat Cina dan 3.816.000.000 barrel di negara komunis lainnya. Dengan demikian persediaan minyak bumi di seluruh dunia per 1 Januari 1974, berjumlah 627.856.459.000 barrel. Demikian juga dengan gas bumi yang dalam Tabel 2 berjumlah 1.297.972 milyar cubic feet, harus ditambah dengan persediaan yang dikandung

TABEL 2

=====

PERSEDIAAN MINYAK DAN GAS BUMI PER 1-1-1974 DIPERINCI MENURUT LOKASI

=====

Lokasi	Minyak Bumi (1.000 barrel)	Gas Bumi Milyar cubic feet
ASIA PASIFIK	15.635.040	114.200
Australia	(3.300.000)	(37.700)
Brunei-Malaysia	(1.600.000)	(20.000)
Indonesia	(10.500.000)	(15.000)
Lain-lain	(235.040)	(41.500)
EROPAH	15.990.500	193.797
Norwegia	(4.000.000)	(23.000)
Jerman Barat	(544.000)	(12.308)
Inggris	(10.000.000)	(50.000)
Yugoslavia	(438.000)	(1.800)
Lain-lain	(1.008.500)	(106.689)
TIMUR TENGAH	350.162.500	413.325
Abu Dhabi	(21.500.000)	(12.500)
Iran	(60.000.000)	(270.000)
Irak	(31.500.000)	(22.000)
Kuwait	(64.000.000)	(32.500)
Zone Netral	(17.500.000)	(8.000)
Saudi Arabia	(132.000.000)	(50.900)
Syria	(7.100.000)	(700)
Lain-lain	(16.562.500)	(16.725)
AFRIKA	67.303.750	187.720
Aljazair	(7.640.000)	(105.945)
Kongo Brazzaville	(4.888.000)	(1.000)
Mesir	(5.125.000)	(4.200)
Libya	(25.500.000)	(27.000)
Nigeria	(20.000.000)	(40.000)
Lain-lain	(4.150.750)	(9.575)
BELAHAN BUMI BARAT	75.764.669	388.930
Ekuador	(5.675.000)	(5.000)
Meksiko	(3.600.000)	(11.000)
Venezuela	(14.000.000)	(42.000)
Amerika Serikat	(34.700.249)	(247.310)
Kanada	(9.424.170)	(50.299)
Lain-lain	(18.365.250)	(33.321)

=====

Sumber: Oil & Gas Journal 1974 - 1975, hal. 30-31.

negara-negara Komunis, yang meliputi 706 trilyun di Uni Soviet, 20 trilyun di Republik Rakyat Cina, 3 trilyun di Hongaria dan 6,4 trilyun di negara Komunis lainnya. Dengan demikian di seluruh dunia terkandung 2.033.372 trilyun.

Ada beberapa hal yang perlu dianalisa dari angka-angka tersebut, ditinjau dari segi kelangsungan dan keamanan penawaran minyak dan gas bumi.

Kalau tingkat produksi dipertahankan tetap sama dengan perkiraan produksi tahun 1973 atau 55.212.700 barrel per hari, maka tanpa penemuan ladang minyak baru, persediaan tersebut di atas akan habis ditambah dalam waktu lebih kurang 31 tahun. Akan tetapi kalau produksi dapat dikurangi dengan 10% dari produksi tahun 1973, maka persediaan tersebut dapat bertahan hingga lebih kurang 35 tahun. Sebaliknya kalau produksi terus meningkat dari tahun ke tahun maka kebutuhan akan energi tidak dapat lagi dipenuhi dengan minyak bumi sesudah 25 tahun yang akan datang. Perhitungan ini tentunya terlalu sederhana seolah-olah produksi minyak tidak dipengaruhi oleh pengembangan energi lainnya. Akan tetapi sekedar memberikan gambaran kami pikir perhitungan tersebut ada manfaatnya.

Tentang gas bumi perlu ditekankan bahwa penggunaannya belum seluas minyak bumi. Masalah utama timbul dalam hal pengangkutan karena untuk diangkut ke tempat lain, gas bumi membutuhkan pipa atau, kalau tidak, harus dicairkan terlebih dahulu di tempat penambangannya untuk kemudian dapat diangkut dengan tanki. Baik cara yang pertama maupun yang kedua terikat dengan biaya yang tinggi, terlebih-lebih mengingat lokasi penambangan yang umumnya jauh dari konsumen. Akan tetapi harga minyak yang tinggi telah memungkinkan sumber energi ini digunakan dengan semakin ekonomis.

Masalah lain yang harus diperhatikan dalam masalah minyak bumi adalah perkembangan politik di Timur Tengah yang mengandung lebih dari 50% persediaan minyak bumi dunia. Kalau di kawasan tersebut tidak diciptakan iklim yang damai maka penawaran minyak bumi mungkin saja turun secara mengejutkan dengan lebih kurang 38%, yaitu besarnya produksi minyak dari Timur Tengah dibandingkan dengan produksi minyak dunia pada tahun 1973. Akan tetapi sebaliknya mungkin juga terjadi konfrontasi antara Amerika Serikat dengan negara-negara di Timur Tengah dalam perebutan sumur minyak, apabila negara-negara Arab tetap memaksakan kehendaknya untuk memenangkan perang Timur Tengah melalui senjata minyak.

Kedua kemungkinan tersebut di atas adalah sama buruknya terhadap perekonomian dunia yang sudah sangat tergantung pada minyak bumi. Kalau usaha peredaaan tidak memberikan hasil maka penawaran minyak bumi yang merupakan bagian terbesar dari penawaran energi berada pada suatu keadaan yang tidak tentu, terancam oleh kepentingan politis dari negara-negara yang terlibat dalam sengketa Arab - Israel.

Itulah keadaan penawaran minyak bumi yang telah berlangsung sejak tahun 1973, dan masih akan berlangsung demikian pada tahun 1975 dengan risiko yang semakin besar. Benar jumlah absolutnya masih dapat dikatakan berlimpah, akan tetapi kalau dilihat faktor-faktor yang mempengaruhinya maka penawaran minyak bumi perlu dikurangi dengan persediaan di Timur Tengah sebesar 350.162.500.000 barrel.

2. Sumber energi lainnya

Sesudah minyak dan gas bumi, batu bara memegang peranan terpenting dalam pemenuhan energi, terutama untuk pembangkit tenaga listrik. Walaupun peranannya telah berkurang dengan cepat sesudah Perang Dunia ke-2, akan tetapi dibandingkan dengan sumber lainnya, batu bara menghasilkan 18,2% energi di Amerika Serikat, sedang di bidang perlistrikan batu bara memegang peranan terpenting yang merupakan 42,2% di negara tersebut. Peranan tersebut tentu akan meningkat dengan membubungnya harga minyak bumi, terlebih-lebih bila teknologi dapat mengatasi atau meminimalisir kadar belerang yang dikandung oleh batu bara.

Kalau masalah pencemaran lingkungan, keamanan dalam penambangan dan sistim pengangkutan telah dapat dipecahkan secara ekonomis, maka batu bara akan merupakan sumber energi yang sangat besar, mengingat persediaannya yang melimpah dengan lokasi yang berpusat di Amerika Serikat dan Uni Soviet, seperti terlihat dalam Tabel 3 berikut.

Bila dikonversi menjadi minyak bumi, maka persediaan batu bara yang teridentifisir adalah $9.500 \text{ milyar} \times 4,5 \text{ barrel} = 42.750 \text{ milyar barrel}$, persediaan hipotetis adalah $7.330 \times 4,5 \text{ barrel} = 32.985 \text{ milyar barrel}$, dan dengan demikian jumlah persediaan batu bara seluruhnya adalah sebanding dengan 75.735 milyar barrel. Jumlah ini adalah jauh lebih besar dibandingkan dengan persediaan minyak bumi yang telah dibahas sebelumnya.

TABEL 3

=====

PERSEDIAAN BATU BARA DIPERINCI MENURUT LOKASI

(dalam milyar short tons)

=====

Lokasi	Persediaan teridentifikasi ⁺	Persediaan Hipotetis ⁺⁺	Jumlah
Asia	7.000 ⁺⁺⁺	4.000	11.000
Amerika Utara	1.720	2.880	4.600
Eropah	620	210	830
Afrika	80	160	240
Amerika Tengah dan Selatan	20	10	30
Jumlah	9.500	7.330	16.830

=====

Catatan : + Sudah diidentifikasi, akan tetapi belum tentu dapat diolah secara menguntungkan dengan tingkat teknologi sekarang.

++ Persediaan yang secara geologis dapat diramalkan.

+++ Termasuk di Rusia 6.500 billion short tons.

Sumber : Paul Averitt, "COAL", United States Mineral Resources, hal. 140.

Walaupun angka-angka tersebut belum seluruhnya terbukti, akan tetapi untuk sebagian telah siap untuk diolah, dan semakin harga minyak meningkat maka energi yang menggunakan bahan batu bara akan semakin meningkat. Demikianlah persoalan energi batu bara yang kita lihat selama tahun 1974, terhalang pengembangannya karena harga minyak bumi yang rendah dan persyaratan kadar pencemaran lingkungan yang ketat. Kecenderungan itu akan berubah pada tahun 1975 mengingat penawaran minyak yang semakin tidak menentu, bahkan persyaratan pencemaran lingkungan akan diperlonggar sebagai harga yang harus dibayar untuk memperoleh kemerdekaan ekonomi yang lebih luas dalam hal energi. Akan tetapi peralihan itu sulit dilakukan dalam tempo yang cepat, karena ketergantungan akan minyak yang sudah terlalu besar.

Krisis energi yang bersumber pada krisis minyak bumi juga telah memperbesar kemungkinan pengembangan tenaga nuklir, yang walaupun saat ini belum begitu luas dipakai, akan tetapi diharapkan menjadi sumber energi utama pada tahun 2000-an. Kalau pada akhir tahun 1974 diharapkan akan terwujud kapasitas 400.000 Mw maka diramalkan dapat meningkat menjadi 1.000.000 Mw pada tahun 2000.¹

¹ David J. Rose, "Nuclear Electric Power", Science, American Association for the Advancement of Science, Vol. 184, No. 4134 (19 April 1974), hal. 351.

Bahan utama yang digunakan adalah uranium dan thorium dengan proses fisi, yang pengembangannya belum dapat berjalan pesat karena beberapa rintangan seperti modal tetap yang sangat besar, pengamanan afval yang dapat mencegah radiasi, dan persediaan uranium yang tidak mencukupi bila pengolahannya dilakukan dengan reaktor yang telah ada sekarang (light-water reactors dan high-temperature gas-cooled reactors).

Dalam hal persediaan misalnya, hanya terdapat 1.605.300 short tons U_3O_8 yang teridentifikasi dan 2.457.500 short tons ThO_2 , dengan jumlah terbesar di Amerika Serikat, Kanada dan Australia.¹ Sepanjang mengenai uranium, yang di Amerika Serikat terdapat 273.000 short tons, akan habis terkonsumir dalam waktu singkat; mengingat kebutuhan di Amerika Serikat misalnya akan berada di atas 100.000 short tons pada tahun 2000 bila menggunakan LWR dan HTGR. Konsumsi itu dapat ditekan dengan memakai LMFBR (liquid metal fast breeder reactor) ke tingkat yang sangat rendah di bawah 75.000 short tons pada tahun 2000.

Pertimbangan teknologi dan ekonomi belum memungkinkan tenaga nuklir mengambil alih peranan minyak bumi pada tahun 1975, dan dengan demikian penawaran energi belum banyak diperbaiki karena pengembangan nuklir, terlebih-lebih bila yang dimaksudkan adalah penawaran energi seluruh dunia.

Panas bumi juga mempunyai masa depan yang lebih baik dalam pemenuhan energi dunia. Di Amerika Serikat misalnya diperkirakan bahwa pada tahun 1985 akan diperoleh 1900-3500 Mw tenaga listrik.²

Ada beberapa faktor yang menghambat pengembangan panas bumi sebagai sumber energi terpakai. Karena panas bumi itu sendiri terdapat di dalam perut bumi dengan temperatur di atas $15^{\circ}C$, maka secara teknis timbul kesukaran dalam pengeboran dan pembangunan pembangkit tenaga yang dapat berjalan dengan menggunakan temperatur yang rendah. Di samping itu masih terdapat masalah lain yang menyangkut pencemaran lingkungan dan letak geografis dari panas bumi itu sendiri yang belum tentu bermanfaat karena terlalu jauh dari konsumen energi. Akan tetapi dengan penelitian dan pengembangan yang terus ditingkatkan, sumber ini juga merupakan sumber energi yang penting untuk masa mendatang, walaupun belum demikian halnya untuk tahun 1975.

¹Warren I. Fine dan kawan-kawan, "Nuclear Fuels", United States Mineral Resources, hal. 463 dan 474.

²Geoffrey R. Robson, "Geothermal Electricity Production", Science, American Association for the Advancement of Science, Vol. 184, No. 4134, (19 April 1974), hal. 372.

Karang berminyak (oil shale) adalah sumber lain yang dapat dikembangkan sebagai substitusi terhadap sebagian penurunan penawaran energi dari sumber lainnya. Dengan distilasi destruktif, dari tiap ton karang berminyak dapat diperoleh 10-15 gallon minyak dan diharapkan dapat meningkat dengan 50-100%.¹ Walaupun hingga saat ini sumber ini belum mempunyai daya bersaing yang besar terhadap energi lainnya, akan tetapi dengan harga minyak dan energi lain yang berada pada tingkat yang tinggi, eksploitasinya dapat dilakukan secara menguntungkan. Persediaannya juga terdapat dalam jumlah yang besar. Di seluruh dunia terdapat 3.118 milyar barrel persediaan yang teridentifikasi 9.250 milyar barrel persediaan hipotetis, di samping 333.200 milyar barrel persediaan spekulatif (yaitu persediaan yang tambangnya belum ditemukan dan belum diketahui distribusinya dalam bentuk yang belum dikenal atau bentuk yang tidak biasa).²

Akhirnya sinar matahari juga harus diperhitungkan sebagai penawaran potensiil dari energi. Walaupun hidup kita sehari-hari tergantung pada jenis energi ini, seperti dalam proses asimilasi dari chloropil, pengeringan benda-benda tertentu misalnya pakaian dan lain-lain, akan tetapi sinar matahari yang terpakai adalah sangat kecil dibandingkan dengan kapasitas yang tersedia. Perkembangan teknologi yang terakhir telah menunjukkan bahwa sumber ini dapat dipergunakan sebagai pembangkit tenaga listrik, walaupun belum dapat dipakai untuk tujuan ekonomis. Akan tetapi persoalan ekonomis selamanya adalah persoalan perbandingan, dan oleh karena itu pengembangan sinar matahari sebagai energi terpakai banyak tergantung pada keadaan penawaran energi lainnya.

Dari pembahasan singkat atas sumber-sumber energi yang mungkin mempengaruhi penawaran energi di masa mendatang kami berpendapat bahwa untuk tahun 1975 dunia masih tetap tergantung pada minyak bumi sebagai sumber utama disusul oleh gas bumi dan batu bara. Sumber yang tersebut terakhir akan meningkat pemakaiannya karena posisi oligopoli yang dipegang oleh pengeksportir minyak bumi terbesar. Negara-negara Arab di Timur Tengah, melahirkan ketidak-tentuan dalam penawaran minyak bumi sebagai akibat dari krisis politik di kawasan tersebut. Sudah barang tentu sumber lain juga, terutama nuklir, akan terus meningkat walaupun masih tetap merupakan sebagian kecil dari penawaran energi keseluruhan.

¹ William C. Culbertson dan Janet K. Pitman, "Oil Shale", United-States Mineral Resources, hal. 497.

² Ibid., hal. 500-501.

III. Kekuatan-kekuatan dalam Penentuan Harga

Berbeda dengan harga keseimbangan yang kita kenal dalam teori ekonomi, tinggi rendahnya harga energi dewasa ini lebih banyak dipengaruhi oleh kekuatan lain di luar kekuatan permintaan dan penawaran. Kenaikan harga yang cukup tajam pada bulan Oktober 1973 menjadi \$ 5.036, kemudian menjadi \$ 11.651 pada tahun 1974 walaupun dapat dimengerti ditinjau dari segi kegunaan minyak, akan tetapi keputusan itu sendiri mempunyai hubungan erat dengan perang Arab - Israel yang berlangsung pada saat itu.

Demikian juga dengan kecenderungan yang dapat kita lihat akhir-akhir ini. Di kalangan importir terdapat kehendak yang kuat untuk sesegera mungkin menurunkan harga minyak, yang antara lain disuarakan oleh Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Henry Kissinger, dalam wawancara dengan majalah Business Week baru-baru ini, Kissinger menekankan bahwa: "krisis energi tidak akan dapat berubah secara fundamental tanpa penurunan yang nyata dalam harga minyak". Pejabat tersebut juga berpendapat bahwa Amerika Serikat tidak menutup sama sekali kemungkinan intervensi militer dalam keadaan yang paling darurat.¹ Di pihak lain negara-negara pengeksport minyak telah membuka kejadian baru dalam penentuan harga dengan dihapuskannya posted price diganti dengan penentuan harga berdasarkan tingkat inflasi. Sistem harga yang terakhir ini masih harus dibedakan dengan harga keseimbangan, karena penentuan harga minyak tersebut tidak bertumpu pada kekuatan penawaran dan permintaan, akan tetapi semata-mata adalah proporsional dengan laju inflasi. Menjadi pertanyaan adalah: apakah harga minyak akan turun, tetap atau naik pada tahun 1975 ini?

Ada beberapa kekuatan yang berkecenderungan menekan harga. Walaupun negara-negara eksportir berhasrat mempertahankan tingkat harga yang setiap saat disesuaikan dengan tingkat inflasi, namun mereka tidak dapat mengingkari kenyataan bahwa:

- a. Energi pengganti telah semakin bersaing (competitive) dengan minyak bumi. Dengan sedikit memperlonggar persyaratan pencemaran lingkungan, batu bara akan dapat digunakan secara besar-besaran.

¹ Teks lengkap dari wawancara tersebut, lihat U.S. Information Service "Backgrounder International Affairs", No. 1/75 - IAB, (Januari 8, 1975).

- b. Pengurangan produksi untuk mempertahankan tingkat harga tidak merupakan kebijaksanaan terpuji karena mengundang campurtangan yang mengkhawatirkan, di samping kedudukan Saudi Arabia yang tidak terlalu keras untuk mempertahankan harga minyak.
- c. Program penghematan konsumsi di negara importir juga harus diperhitungkan sebagai kekuatan yang turut menekan harga minyak. Andaikan dapat dihemat sebesar 3 juta barrel sehari sebagaimana dianjurkan oleh Amerika Serikat, maka itu berarti pengurangan permintaan sebesar 1.095 juta barrel setahun.
- d. Meningkatnya penawaran minyak bumi dari negara-negara lain di luar OAPEC seperti Indonesia, Republik Rakyat Cina, Inggris, Meksiko dan Uni Soviet dapat memperlonggar ketergantungan importir minyak dari OAPEC.
- e. Di kalangan konsumen sendiri terdapat kecenderungan untuk menggalang solidaritas di bawah kepemimpinan Amerika Serikat.

Secara keseluruhan, memang kelima faktor tersebut menghasilkan tekanan yang cukup besar kepada negara eksportir minyak untuk menurunkan harga. Akan tetapi sebaliknya juga harus diperhitungkan faktor-faktor yang mempunyai pengaruh untuk mendorong harga minyak bumi ke tingkat yang lebih tinggi. Di antara faktor-faktor terpenting dapat disebut:

- a. Cadangan devisa yang melimpah di negara eksportir pada dirinya adalah kekuatan besar karena memberi peluang yang lebih besar untuk memperkecil produksi tanpa mengakibatkan gangguan dalam neraca pembayaran.
- b. Kartel OPEC belum menunjukkan kemungkinan untuk pecah, bahkan sebagian dari anggotanya adalah negara Islam berpengaruh yang juga merupakan kekuatan tersendiri. Melalui organisasi ini negara-negara eksportir minyak masih punya pengaruh besar dalam mengarahkan kehidupan perekonomian dunia, sesedikitnya di bidang energi.
- c. Ajaran elitiisme yang sangat mendukung konservasi alam terbukti semakin mendapat tempat berpijak, dan oleh karena itu turut menghalangi penggunaan energi non minyak yang umumnya mempunyai kadar pencemaran lingkungan yang tinggi.
- d. Sengketa Timur Tengah yang semakin menghangat juga turut mempengaruhi kecenderungan harga. Tanggung jawab untuk mendukung keputusan KTT Rabat tentang Palestina, memaksa negara-negara Arab untuk tetap memelihara posisi bersaingnya yang hingga

kini sebagian besar tergantung pada minyak bumi. Demikian juga untuk tujuan perolehan kembali bagian wilayah yang direbut Israel pada perang enam hari, negara-negara Arab dapat menekan posisi Israel dengan mempermainkan arus minyak yang mengalir ke Amerika Serikat dan pendukung Israel lainnya.

Kemungkinan untuk mempertahankan harga pada tingkat yang sekarang kiranya adalah yang paling kecil mengingat persaingan antar kedua belah pihak yang berkepentingan, eksportir dan importir, sudah barang tentu akan dimenangkan oleh salah satu dari kekuatan tersebut. Kalau importir berada pada posisi yang menguntungkan maka harga minyak bumi akan turun. Akan tetapi sebaliknya kalau eksportir dapat mempertahankan posisinya yang sekarang maka harga minyak bumi akan naik, sesedikitnya sebesar kenaikan inflasi. Memang tidak tertutup kemungkinan penurunan harga sebagai akibat dari laju inflasi yang menurun, akan tetapi kemungkinan itu adalah sangat kecil dalam keadaan sekarang di mana perdagangan internasional ditandai oleh neraca pembayaran yang defisit di banyak negara.

Kiranya perlu kami tekankan kembali bahwa harga minyak untuk tahun 1975 akan lebih banyak tergantung pada sengketa Arab - Israel daripada kekuatan permintaan dan penawaran. Kalau upaya peredaaan tidak memberikan hasil nyata maka harga minyak cenderung menaik. Sebaliknya harga mungkin turun kalau negara-negara Arab melihat suatu jaminan akan penyelesaian damai dalam sengketanya dengan Israel, atau kalau negara importir minyak terbesar, Amerika Serikat, Eropah Barat dan Jepang, berhasil dalam usahanya mengikat solidaritas menghadapi tekanan eksportir. Yang terakhir ini, memang semakin mendekati perwujudannya akan tetapi embargo yang pernah dilakukan terhadap Belanda telah membuktikan bahwa ikatan politik masih kurang pentingnya dibandingkan dengan kepentingan ekonomi. Dengan perkataan lain, penurunan harga belum dapat dipelopori oleh pengimpor utama, kecuali dengan menemukan energi pengganti di luar minyak bumi Timur Tengah.

IV. Pengaturan Dollar-Minyak dan Kerjasama Internasional

Salah satu masalah penting yang timbul sebagai akibat dari kenaikan harga minyak bumi adalah penanaman atau pelekatan kembali dana yang diperoleh negara-negara eksportir. Sekedar memberi

gambaran berikut ini kami sajikan Tabel 4 yang memuat jumlah dollar-minyak yang diterima oleh beberapa negara eksportir selama tiga tahun terakhir.

TABEL 4

=====

EVOLUSI PENERIMAAN BEBERAPA NEGARA UTAMA PENGEKSPOR MINYAK
(Dalam juta US\$)

=====

	1972	1973	1974 (Taksiran)
Saudi Arabia	3.100	5.300	29.500
Iran	2.400	4.000	21.000
Venezuela	1.948	+	10.600
Nigeria	1.174	2.000	9.232
Kuwait	1.657	1.950	9.000
Libya	1.600	+	9.000
Irak	909	1.382	7.000
Abu Dhabi	562	974	5.300
Aljazair	700	+	5.000

=====

Catatan: Angka tidak tersedia.

Sumber : Le Monde, 24 Desember 1974, hal. 16.

TABEL 5

=====

BELANJA UNTUK MENGIMPOR MINYAK DI BEBERAPA NEGARA
(Dalam milyar US\$)

=====

	1972	1974
Amerika Serikat	3,9	24,0
Jepang	3,9	18,0
Jerman Barat	2,9	11,3
Perancis	2,5	9,5
Inggris	2,4	8,5
Italia	0,5	3,0
Spanyol	0,7	2,5
Belgia dan Luxemburg	0,7	2,0
Swedia	0,7	2,0
India	0,3	1,6
Denmark	0,4	1,3
Netherlands	0,5	1,3
Swiss	0,4	1,0

=====

Sumber: Time, 6 Januari 1975, hal. 18.

Dari Tabel 4 dapat dilihat bahwa penerimaan yang diperkirakan untuk tahun 1974 meningkat dengan tajam bila dibandingkan dengan tahun 1973, lebih-lebih lagi bila dibandingkan dengan tahun 1972, sebagai tahun terakhir sebelum krisis minyak bumi. Peningkatan tersebut menimbulkan likuiditas yang berlebihan di negara penerima karena jumlahnya yang melebihi kapitalisasi negara yang bersangkutan. Dengan sendirinya timbulah beberapa masalah dalam perekonomian internasional sebagai akibat dari berkurangnya sumber yang menganggur dan kemungkinan penanaman non-ekonomis secara besar-besaran yang pada dirinya juga merupakan penyisihan sumber dari lalu lintas ekonomi.

Di pihak lain juga terdapat kesukaran karena setiap dollar-minyak yang memberikan pengaruh surplus dalam neraca pembayaran negara pengeksport selalu memberikan pengaruh defisit di negara pengimpor. Gambarnya dapat dilihat dalam Tabel 5, walaupun angka-angka untuk tahun 1974 masih merupakan angka perkiraan.

Tekanan defisit tersebut kemudian disebar-luaskan melalui produksi ekspor dari negara-negara industri konsumen minyak bumi, dan itulah yang menyebabkan negara keempat (negara ketiga yang tidak mempunyai sumber minyak) jatuh dikimpit tangga dalam neraca pembayarannya. Komplikasinya telah sedemikian luas sehingga penanganan secepat yang tidak lebih jauh di belakang bulan Oktober 1973 dapat menghasilkan kesimpulan bahwa minyak bumi adalah penyebab kemerosotan ekonomi dunia dewasa ini, dan akan tetap merupakan sumber kesukaran kalau akumulasi tersebut tidak dikurangi. Kesimpulan yang demikian tentunya hanya dapat diterima untuk sebagian, dan kesukaran sebenarnya dapat diperlembut kalau dollar-minyak ditata melalui jalur dari negara pengimpor ke negara pengeksport dan akhirnya ke negara yang kurang maju, berupa transfer jangka panjang.

Akan tetapi sangat disayangkan bahwa hingga saat ini jalur yang demikian belum berfungsi, kecuali untuk sebagian kecil yang disalurkan ke Bank Pembangunan Islam dan Bank Dunia. Hingga saat ini negara pengeksport minyak masih lebih mementingkan penanaman di negara industri seperti Amerika Serikat dan Eropa Barat, itupun masih merupakan jumlah kecil. Bagian terbesar masih dipercayakan kepada Bank-bank, yang karena pertimbangan waktu tidak dapat mewujudkan penyaluran kembali dalam bentuk kredit jangka panjang, mengingat tindakan negara pengeksport yang menyiripkan dalam bentuk pinjaman jangka pendek. Sekedar memberikan gambaran berikut ini kami cantumkan arus dollar-minyak dari Iran yang disebut-sebut sebagai negara pembangun yang paling berhasil karena menaikkan harga minyak.

TABEL 6

PELEKATAN DOLLAR-MINYAK DARI IRAN KE BEBERAPA NEGARA

Negara	Jumlah (dalam juta US\$)	Digunakan untuk
Amerika Serikat	76	75 juta berupa kredit kepada Grumman Corporation dan 1 juta kepada George Washington University
Perancis	1.000	Uang muka untuk reaktor nuklir
Britania Raya	1.200	Pinjaman kepada perusahaan-perusahaan industri peralatan
Jerman Barat	100	Penyertaan dalam Krupp Steel Corporation
Italia	3.000	Usaha bersama
Senegal	10	Bantuan umum
Afganistan	2.000	Bantuan umum
Pakistan	250	Bantuan umum
India	250	Pengembangan ekspor biji besi
Bangladesh	100	Bantuan umum
Syria	50	Bantuan umum
Negara kurang maju lainnya melalui bank dunia	1.000	Bantuan

Sumber : Newsweek, 14 Oktober 1974, hal. 31.

Ada perbedaan penting antara dollar-minyak yang mengalir ke negara yang lebih maju dibandingkan dengan yang mengalir ke negara yang kurang maju. Pelekatan yang dipilih di negara tersebut pertama adalah penyertaan, sedang di negara tersebut terakhir, negara pengeksport minyak belum berani secara langsung turut dalam pengembangan produksi. Keengganan yang demikian untuk sebagian dapat dimengerti, terlebih-lebih bila kerjasama tersebut didasarkan pada hubungan ekonomis bolak-balik sebagaimana halnya dengan hubungan suatu perusahaan dengan bank.

Sesungguhnya terdapat suatu kemungkinan pemutaran kembali yang sangat membantu bagi negara yang kurang maju dan pengeksport minyak. Dunia saat ini juga sedang dilanda kekurangan pangan, antara lain karena produktivitas tanah dan petani yang sangat rendah di negara yang kurang maju. Kekurangan tersebut dapat diatasi bila produktivitas termaksud dapat ditingkatkan, akan tetapi untuk itu dibutuhkan ketrampilan teknologi dan personil yang kedua-duanya membutuhkan sejumlah modal berukuran besar. Kalau pengeksport minyak bersedia memikul risiko bersama negara-negara industri, maka kedua belah pihak dapat bekerja saling menguntungkan. Dengan mempergunakan dollar-minyak negara industri dapat meningkatkan teknologi pertanian dan dengan demikian kelesuan yang menimpa

perindustrian di negara yang bersangkutan dapat diperlombut. Di lain pihak negara pengeksport minyak dapat menghindari kerugian yang timbul karena likwiditas yang berlebihan, sedang keuntungannya bagi negara yang kurang maju terwujud dalam ketergantungan atas pangan impor yang semakin kecil.

Apa yang kami kemukakan di atas adalah gambaran umum belaka yang belum memperhitungkan faktor-faktor lain yang mempengaruhi kerjasama tersebut. Akan tetapi yang jelas adalah, bahwa negara keempat dapat menjadi kekuatan bagi negara pengimpor atau pengeksport, tergantung pada kebijaksanaan yang ditempuh oleh pemilik dollar minyak untuk mengatur lalu lintas dana tersebut dalam perekonomian internasional. Sudah barang tentu bahwa untuk tiap kerjasama telah tersedia lembaga-lembaga internasional yang telah menguasai pengetahuan mendalam tentang kebutuhan ekonomi dari negara yang kurang maju sehingga, menurut pertimbangan efektivitas, seyogyanyalah lembaga-lembaga tersebut dipercayai untuk peranan yang semakin besar.

V. Kesimpulan

Krisis energi dewasa ini ditandai oleh ketegangan yang mengkhawatirkan sebagai akibat dari dominasi minyak-bumi yang belum tergoyahkan. Walaupun sumber-sumber lain telah semakin nyata terdapat dalam jumlah yang sangat besar, akan tetapi tingkat teknologi belum memungkinkan eksplorasi dan eksploitasi yang menguntungkan secara ekonomis.

Karena menyadari kenyataan tersebut, negara-negara pengimpor minyak bumi terbesar seperti Amerika Serikat dan Jepang, berusaha mengurangi ketergantungannya dengan menganjurkan atau mungkin juga memaksa warganya menurunkan konsumsi minyaknya. Akan tetapi kebijaksanaan ini, walaupun mungkin akan dituruti, belum memberikan perbaikan yang berarti. Oleh karena itu harus ditemukan cara lain, dengan menurunkan harga minyak. Harapan ini mungkin dapat terwujud kalau negara pengimpor terbesar berhasil mengikat solidaritas di kalangan sendiri untuk berhadapan sebagai monopsoni dengan monopoli negara-negara OPEC. Akan tetapi solidaritas yang demikian belum memperlihatkan tanda, terutama di negara yang bersikap netral atau terpaksa memihak negara-negara Arab dalam sengketa Arab - Israel.

Ada kemungkinan lain seperti dikemukakan oleh Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, bahwa dalam keadaan yang sangat darurat negara konsumen minyak terbesar ini, dapat melakukan intervensi militer untuk menguasai ladang minyak di Timur Tengah. Kemungkinan itu sangat kecil, karena harus memperhitungkan kekuatan lain yang belum sepaham untuk menerima minyak bumi sebagai hantu perekonomian masa kini. Namun demikian, bila pemilik dollar-minyak tidak pandai mengatur lalu lintas dananya, ada kemungkinan bahwa seluruh negara pengimpor minyak bersepakat memperlemah posisi negara pengeksport.

Dilihat dari segi lain, maka minyak bumi masih akan lebih berperan sebagai kekuatan politis daripada sekedar benda ekspor untuk memperoleh devisa bagi negara-negara Arab. Maka itu, pengaturannya dalam perdagangan internasional tidak dapat dilepaskan dari perkembangan sengketa Arab - Israel dewasa ini.

Akhirnya, masih perlu ditekankan bahwa, krisis energi akan berlarut-larut bila usaha yang dilakukan oleh negara pengimpor adalah memerangi tingkat harga minyak, dengan perhatian yang kurang terhadap elemen lainnya dalam perekonomian internasional dan negara industri. OPEC telah memberi kemungkinan yang lebih lembut dengan menurut sistem harga yang tergantung pada perkembangan moneter internasional, untuk mendorong penghasil benda ekonomi lainnya mempengaruhi harga minyak dengan terlebih dahulu mempengaruhi produksi eksportnya. Harapan kita tidak lain adalah, hendaknya politik ancam-mengancam yang semakin tajam sekarang benar-benar melahirkan rasa takut di kedua belah pihak dan oleh karena itu berusaha menemukan jalan damai yang saling menguntungkan.

PERSOALAN SEKITAR SELAT MALAKA

Kirdi DIPOYUDO

Pengantar

Sebagai akibat kandas dan bocornya kapal tanki raksasa Jepang "Showa Maru" di Selat Singapura pada tanggal 6 Januari 1975, yang menyebabkan pengotoran minyak yang luas dan sangat merugikan negara-negara pantai, persoalan sekitar Selat Malaka menghangat kembali. Persoalan itu berkisar pada klaim Indonesia dan Malaysia, bahwa Selat Malaka dan Selat Singapura bukanlah selat internasional, melainkan selat wilayah mereka walaupun terbuka untuk pelayaran internasional sesuai dengan azas lalu lintas damai (innocent passage), dan bahwa oleh sebab itu mereka mempunyai hak penuh untuk mengatur lalu lintasnya dan dalam rangka itu mengeluarkan peraturan-peraturan, termasuk larangan lalu lintas bagi kapal-kapal tanki raksasa.

Negara-negara maritim besar, termasuk Jepang yang paling banyak menggunakan selat itu untuk mengangkut minyaknya dari Timur Tengah, dengan tegas menyanggah klaim-klaim itu. Mereka mengatakan bahwa Selat Malaka dan Selat Singapura adalah selat internasional dan bahwa sebagai konsekwensinya kapal-kapal semua negara, termasuk kapal-kapal perang, mempunyai hak atas lalu lintas bebas (unimpeded passage). Sehubungan dengan itu mereka menginginkan dan memperjuangkan internasionalisasi perairan itu. Indonesia dan Malaysia menentang usaha-usaha internasionalisasi itu dan berusaha agar klaim mereka mendapatkan pengakuan internasional.

Tulisan ini bermaksud membahas persoalan itu, khususnya sah tidaknya klaim-klaim Indonesia dan Malaysia tersebut. Dalam rangka itu akan dibicarakan klaim mereka atas laut wilayah 12 mil dan kedudukan yuridis Selat Malaka menurut hukum internasional yang berlaku. Dalam membahas persoalan ini kita akan memperhatikan hak-hak negara-negara lain atas lalu lintas di perairan tersebut di satu pihak dan hak-hak negara-negara pantai di lain pihak, terutama hak mereka untuk menjamin keamanan ekonomi mereka dan keamanan lingkungan hidup kawasan. Sebagai kesimpulan

akan diuraikan bahwa Indonesia, Malaysia dan Singapura mempunyai hak dan alasan-alasan sah untuk melarang lalu lintas kapal-kapal tanki raksasa lewat Selat Malaka.

I. Selat Malaka dan kedudukan hukumnya

Yang dimaksud dalam persoalan sekitar Selat Malaka bukanlah semata-mata perairan antara Sumatra dan Malaysia, tetapi juga perairan antara Singapura dan pulau-pulau Indonesia yang terkenal sebagai Selat Singapura. Persoalannya bahkan lebih berakibat pada perairan yang terakhir itu.

Selat Malaka

Dengan demikian yang dimaksud ialah perairan sepanjang 650 mil yang membujur dari Utara ke Selatan sampai kepulauan Riau dan membelok ke jurusan Timur, yang menghubungkan Laut Andaman di Samudra Hindia dengan Laut Cina Selatan. Di bagian Utara selat ini adalah selebar 200 mil dan makin ke Selatan makin sempit. Dekat pulau Kukup hanya selebar 8,4 mil dan antar pulau Senang di wilayah Singapura dan pulau Takong Besar di wilayah Indonesia bahkan hanya 3,2 mil.¹

Di perairan itu terdapat banyak pulau kecil dan karang di bawah permukaan air, dan di banyak tempat airnya dangkal. Sebagai salah satu akibatnya alur lalu lintas berbelok-belok, khususnya di bagian Selatan, sehingga kapal-kapal yang lewat harus mengurangi kecepatannya. Sejak beberapa tahun ketiga negara pantai-nya dan Jepang bersama-sama melakukan serangkaian survey hidrografi untuk mengetahui tempat-tempat dangkal dan berbahaya yang belum terdapat di peta-peta pelayaran. Survey yang masih berjalan ini pada bulan Maret 1969 menemukan 21 tempat yang dalamnya kurang dari 25 m, dan pada tahun 1970 lebih dari 37 tempat dangkal yang berbahaya bagi pelayaran kapal-kapal tanki raksasa.²

¹ Lihat peta Selat Malaka dan Selat Singapura yang terlampir.

² Activities of the Malacca Strait Council 1971 dan Report of the Joint Hydrographic Survey in Malacca-Singapore Straits, April 1971, yang dikutip C.V. Das dan V.P. Pradhan, Oil Discovery and Technical Change in Southeast Asia (Singapura 1972), hal. 55. Penulis banyak menggunakan karya ini.

Penggunaannya dalam sejarah

Sejak dahulu Selat Malaka digunakan sebagai alur lalu lintas laut untuk perdagangan dan perhubungan antara Samudra Hindia dan Laut Cina Selatan. Bagi penduduk kedua pantainya perairan itu juga merupakan daerah perikanan dan penghubung antara Sumatra dan Semenanjung Melayu. Selain itu Selat Malaka juga merupakan medan perebutan kekuasaan sejak jaman Sriwijaya dan Majapahit. Dalam jaman penjajahan orang-orang Belanda dan Inggris berhadapan satu sama lain untuk menguasainya, tetapi pada tahun 1824 mereka membuat suatu perjanjian yang menetapkan sebagai perairan internasional sesuai dengan azas "mare liberum" atau laut bebas yang diajarkan oleh ahli hukum Belanda Hugo de Groot.

Dalam pidato pembukaan pada pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN ke-V di Singapura pada 13 April 1972 Wakil PM Malaysia, Tun Ismail, menggaris-bawahi pentingnya peranan Selat Malaka itu dengan berkata: "Selat Malaka selalu diakui sebagai jalan air penting, yang berfungsi sebagai saluran perdagangan antara Timur dan Barat".¹

Pelayaran di Selat Malaka itu semakin meningkat dan kini merupakan selat yang paling ramai di dunia sesudah Selat Dover di Inggris. Menurut perkiraan pada tahun 1970 sekitar 37.000 kapal menggunakan selat itu, 5.000 kapal lebih banyak daripada tahun sebelumnya. Kini sekitar 4.000 - 4.500 kapal melewatinya setiap bulan, di antaranya 1.000 kapal tanki, atau sekitar 125 - 150 setiap harinya. Perairan itu juga penting bagi 2.000 - 3.000 kapal yang setiap bulannya diservis di Singapura.²

Kedudukan yuridis

Sejauh ini tidak banyak tulisan mengenai hukum selat maupun tentang soal apakah terdapat suatu tertib hukum tersendiri atas selat-selat. Tertib hukum yang mengatur "laut wilayah" dan "laut lepas" pada garis besarnya telah ditetapkan oleh Konferensi Hukum Laut Internasional yang disponsori PBB pada tahun 1958, yang menghasilkan 4 konvensi, termasuk Konvensi Jenewa tentang

¹ The Straits Times, 14 April 1972.

² Asia Research Bulletin, 1 (1970), hal. 523.

Laut Wilayah dan Konvensi tentang Laut Lepas.¹ Konvensi yang pertama memuat azas-azas yang dapat diterapkan atas selat-selat, tetapi persoalannya belum diselesaikan secara yang memuaskan.

Dalam membicarakan kedudukan yuridis selat-selat, kita harus memperhatikan masalah-masalah lain yang berkaitan, termasuk masalah tentang lebarnya laut wilayah dalam hukum internasional, kecenderungan negara-negara untuk secara sepihak memperluas perairan wilayah mereka dan konsekuensi-konsekuensinya atas hak lalu lintas laut. Hal yang terakhir ini telah menimbulkan pendapat yang berbeda-beda mengenai kedudukan yuridis selat-selat, terutama bilamana selat-selat itu masuk perairan wilayah satu negara atau lebih, untuk sebagian atau seluruhnya. Pokok persoalan ialah apakah hak suatu negara atas perairan wilayahnya dipengaruhi kenyataan bahwa perairan itu meliputi suatu selat.

Sejauh ini kedudukan yuridis selat-selat menurut hukum internasional belum jelas.² Akan tetapi dari segi fungsional, kita harus mempertemukan kepentingan pelayaran internasional lewat selat-selat dan kepentingan negara-negara pantai yang bersangkutan. Hal itu bergantung pada fakta-fakta, misalnya jumlah kapal yang melewatinya, jumlah tonasenya, jumlah nilai muatannya, ukuran kapal-kapal itu dan jumlah negara yang memilikinya. Mengenai Selat Malaka harus juga diselidiki sejauh mana Konvensi-konvensi Jenewa tersebut dapat dipakai untuk menilai klaim negara-negara pantainya, karena hanya Malaysia menerima Konvensi Laut Wilayah yang paling relevan bagi selat-selat.

Posisi negara-negara pantai

Dalam pertemuan Panitia Kecil Navigasi Inter Governmental Maritime Consultative Organization (IMCO) di London pada bulan Juli 1971 Indonesia, Malaysia dan Singapura menolak suatu rencana yang menjurus ke arah internasionalisasi Selat Malaka dan mengadakan konsultasi-konsultasi untuk menentukan posisi bersama

¹ Keempat Konvensi atas hukum laut hasil Konperensi Hukum Laut Internasional di Jenewa tahun 1958 dapat dilihat di Ian Brownlie (Ed.), Basic Documents in International Law (London 1972), hal. 79-115.

² K.E. Shaw, "The Juridical Status of the Malacca Straits in International Law", Japanese Annual of International Law, 14 (1970), hal. 43.

atas hal-hal yang menyangkut selat itu. Sebagai hasilnya, pada tanggal 16 Nopember 1971 mereka menandatangani suatu persetujuan yang antara lain memuat posisi negara masing-masing. Pasal 5 berbunyi: "Pemerintah-pemerintah Republik Indonesia dan Malaysia setuju bahwa Selat Malaka dan Selat Singapura bukanlah selat internasional, walaupun mengakui sepenuhnya penggunaan selat-selat tersebut untuk pelayaran internasional sesuai dengan azas lalu lintas laut damai. Pemerintah Singapura mencatat posisi Pemerintah-pemerintah Republik Indonesia dan Malaysia tentang hal itu".¹

Bahwa Singapura hanya mencatat posisi Indonesia dan Malaysia belum berarti tidak setuju, melainkan hanya mengungkapkan pendapatnya bahwa kedudukan Selat Malaka dan Selat Singapura tidak boleh dibahas tersendiri, tetapi harus dibicarakan bersama-sama dengan kedudukan sekitar 114 selat lainnya yang tersebar di dunia dan dianggap sebagai penghubung vital dalam perhubungan laut internasional. Lagi pula Singapura setuju dengan kedua negara lainnya, bahwa "pelayaran di Selat Malaka dan Selat Singapura adalah tanggung jawab negeri-negeri pantai yang bersangkutan", dan dengan demikian ikut menolak campur tangan negara-negara lain.²

Sementara negara maritim besar menentang klaim Indonesia dan Malaysia itu, terutama karena takut akan kemungkinan dike-luarkannya peraturan-peraturan yang mengatur dan membatasi lalu lintas di kedua selat itu. Ketua Kepala-kepala Staf Angkatan Bersenjata Amerika Serikat antara lain berkata: "Kita akan dan harus mempunyai kebebasan lalu lintas lewat, di bawah dan di atas Selat Malaka tidak peduli klaim-klaim Malaysia dan Indonesia bahwa selat itu adalah perairan wilayah".³ Posisi Inggris adalah sama: "Pemerintah Inggris memandang Selat Malaka sebagai perairan yang dipakai untuk pelayaran internasional dan kapal-kapal semua negara berhak untuk melewatinya tanpa rintangan (unimpeded progress through them)".⁴

¹ Teks dikutip dari Sinar Harapan, 1 Desember 1971.

² Lihat pernyataan pers Pemerintah Singapura pada 16 Nopember 1971 yang dilaporkan The Mirror, 27 Maret 1972; lihat juga pembicaraan Menteri Negara Singapura Lee Khoon Choi dan Adam Malik yang dilaporkan Kompas, 5 April 1972.

³ Lihat Berita Yudha, 8 April 1972.

⁴ The New Nation, 25 April 1970.

Akan tetapi Indonesia dan Malaysia tetap pada pendirian mereka dan bertekad untuk mendapatkan pengakuan internasional bagi klaim mereka, bahwa Selat Malaka bukan selat internasional, melainkan untuk sebagian masuk perairan wilayah mereka sesuai dengan klaim mereka atas laut wilayah selebar 12 mil. Sejalan dengan itu mereka akan menentang setiap usaha internasionalisasi selat itu.¹ Mereka juga menganggap perlu mengambil tindakan-tindakan untuk mencegah Selat Malaka menjadi tempat adu kekuatan negara-negara besar dan medan pertempuran. Masalah itu erat berkaitan dengan soal "netralisasi" Asia Tenggara, khususnya sesudah pertemuan menteri-menteri ASEAN di Kuala Lumpur pada tanggal 26-27 Nopember 1971, yang menyatakan Asia Tenggara sebagai "Kawasan Perdamaian, Kemerdekaan dan Netralitas".² Pentingnya usul netralisasi itu bagi Selat Malaka dapat dilihat dalam azas-azas yang menjadi dasarnya, yaitu pertama bahwa negara-negara Asia Tenggara itu sendiri harus sepakat kata bahwa kawasan tidak akan digunakan sebagai medan konflik dalam perebutan kekuasaan internasional, dan kedua bahwa negara-negara besar harus memberikan jaminan bagi netralitas Asia Tenggara itu. Mudah dimengerti bahwa sukses atau kegagalan rencana netralisasi itu akan menentukan tertib hukum laut mendatang atas Selat Malaka.

Klaim laut wilayah Indonesia dan Malaysia

Kedudukan hukum Selat Malaka untuk sebagian ditentukan oleh sah tidaknya klaim Indonesia dan Malaysia mengenai lebarnya laut wilayah. Seperti diketahui, baik Indonesia maupun Malaysia mengklaim batas laut wilayah 12 mil; Indonesia sejak tahun 1960 dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 4 Tahun 1960, dan Malaysia sejak tahun 1969 dengan Emergency Ordinance, yang kemudian dimasukkan dalam Territorial Waters Acts tahun 1971, yang juga merumuskan cara membatasi laut wilayah Malaysia. Berdasarkan klaim itu pada tanggal 17 Maret 1970 Indonesia dan Malaysia menandatangani Persetujuan Persahabatan dan Persetujuan Pembatasan Laut Wilayah, yang menetapkan perbatasan antara kedua negara itu dengan membagi perairan sepanjang garis yang ditarik

¹ Lihat penjelasan Adam Malik mengenai sikap Indonesia yang dilaporkan Kompas, 25 Maret 1972, dan tanggapan Tun Razak atas pernyataan Laksamana Moorer, Sinar Harapan, 11 April 1972.

² Sinar Harapan, 1 Desember 1971; Tan Sri M. Ghazali bin Shafie, "Neutralization of Southeast Asia", Foreign Affairs Malaysia, September 1971.

di tengah-tengah antara pulau terluar Indonesia dan titik terluar wilayah Malaysia.¹ Secara demikian setiap titik sepanjang garis tengah sama jauhnya dari garis dasar dari mana laut wilayah kedua negara itu diukur.

Lebarnya laut wilayah sejauh ini merupakan bahan perdebatan dalam hukum internasional. Dalam abad ini telah diadakan 5 konperensi internasional untuk memecahkan masalah itu, tetapi sampai sekarang belum dicapai hasil yang memuaskan. Sampai tahun 1930 berlaku ketentuan batas 3 mil, tetapi sesudah itu banyak negara secara sepihak memperluas laut wilayahnya, sehingga ketentuan itu lambat laun kehilangan kekuatannya. Menurut laporan suatu survey yang dilakukan suatu lembaga PBB pada tahun 1970 dan meliputi 106 negara, 40 negara mengklaim 12 mil, 3 negara 200 mil, 1 negara 150 mil, 2 negara 10 mil, 14 negara 6 mil, 3 negara 4 mil, dan hanya 29 negara masih mempertahankan 3 mil.²

Dengan demikian jelaslah bahwa batas 3 mil itu hanya dipertahankan minoritas, yang sebagian besar terdiri atas negara-negara maritim besar. Maka dapat dikatakan, bahwa batas 3 mil itu sudah bukan ketentuan hukum internasional. Oleh sebab itu klaim banyak negara untuk memperluas laut wilayahnya di atas 3 mil harus dibahas dalam konteks hukum internasional. Karena belum terdapat ketentuan hukum baru maka kedudukan dalam hukum internasional itu bergantung pada praktek negara-negara. Mengingat bahwa mayoritas mengklaim laut wilayah selebar 12 mil atau lebih, batas 12 mil itu kiranya dapat dianggap sah. Dapat dikatakan bahwa lebar laut wilayah itu telah menjadi hukum internasional kebiasaan (a customary international law). Dalam North Sea Continental Shelf Cases tahun 1969 Mahkamah Internasional menyatakan bahwa praktek negara yang "luas dan hampir seragam" dapat menjadi azas kebiasaan hukum internasional. Selain itu keinginan banyak negara untuk mendapatkan pengakuan internasional telah mendorong mereka untuk saling mengakui klaimnya.³

Sebagai kesimpulan dapat dikatakan bahwa Persetujuan Pembatasan Laut Wilayah Indonesia dan Malaysia tersebut adalah sah karena klaim mereka tidak melebihi 12 mil. Dalam hubungan ini

¹ Lihat Foreign Affairs Malaysia, Juni 1970.

² Lihat FAO Legislative Series No. 8, United Nations Law Reports No. 7, 1 Maret 1970, hal. 34.

³ Lihat C.V. Das dan V.P. Pradhan, Oil Discovery and Technical Change in Southeast Asia (Singapore 1972), hal. 21.

perlu dicatat bahwa di berbagai tempat di sebelah Selatan Selat Malaka kurang dari 24 mil lebarnya. Dengan demikian di bagian-bagian itu Selat Malaka adalah perairan wilayah negara-negara pantai. Selain itu Selat Malaka di satu tempat menyempit sampai 7,8 mil dan di satu tempat lain bahkan sampai 3,4 mil. Kenyataan-kenyataan itu membuat perdebatan apakah laut wilayah itu sebaiknya 6 atau 12 mil semata-mata akademis. Bahkan seandainya Konferensi Hukum Laut Internasional memutuskan 4 mil sebagai batas, sebagian Selat Malaka akan masuk perairan wilayah Indonesia dan Malaysia maupun Indonesia dan Singapura, sehingga negara-negara pemakai harus tunduk pada yurisdiksi negara-negara pantai itu atas perairan wilayah di Selat Malaka.

II. Hak pelayaran di Selat Malaka

Selat Malaka mempunyai arti strategis yang penting bagi negara-negara besar yang banyak menggunakannya, terutama Uni Soviet, Amerika Serikat dan Jepang. Oleh sebab itu sifat hak lalu lintas di selat itu adalah sangat penting bagi mereka.

Posisi negara-negara besar

Sesuai dengan kepentingan-kepentingan mereka itu, negara-negara maritim besar tersebut menuntut hak lalu lintas bebas (unimpeded passage) lewat selat itu. Laksamana Moorer misalnya menandatangani bahwa Amerika Serikat mempunyai kebebasan lalu lintas "lewat, di bawah dan di atas Selat Malaka". Demikianpun Jepang menuntut lalu lintas bebas dan sejauh ini menentang usaha Indonesia untuk mencegah kapal-kapal tanki di atas 200.000 ton menggunakan Selat Malaka.¹ Menteri Muda Inggris untuk urusan luar negeri pernah berkata dalam parlemen: "Selat Malaka adalah selat yang digunakan untuk pelayaran internasional antara bagian laut lepas yang satu dan yang lain, dan antara suatu bagian laut lepas dan laut wilayah negara tertentu. Pemerintah Inggris

¹ Sinar Harapan, 20 Maret 1972, melaporkan keterangan yang diberikan Menteri Luar Negeri Jepang Takeo Fukuda mengenai hal itu.

berpendapat bahwa kapal-kapal semua negara mempunyai hak lalu lintas bebas lewat selat-selat serupa itu". Uni Soviet juga mengambil sikap yang sama.¹

Posisi Indonesia dan Malaysia

Negara-negara pantai Indonesia dan Malaysia mengambil sikap yang berlainan, antara lain akibat meningkatnya pelayaran di kawasan. Sering terjadinya pelayaran kapal-kapal perang negara-negara besar menimbulkan kekhawatiran atas kemungkinan adu kekuatan dan konfrontasi laut di Selat Malaka dan atas keamanan nasional mereka. Lalu lintas kapal-kapal tanki raksasa lewat selat yang di banyak tempat dangkal dan berbahaya itu menyebabkan kekhawatiran atas pengotoran minyak yang sangat merugikan perekonomian mereka dan lingkungan hidup. Namun negara-negara pantai itu juga menyadari bahwa Selat Malaka adalah suatu alur lalu lintas yang digunakan untuk pelayaran internasional. Sehubungan dengan itu Menteri Luar Negeri Adam Malik berulang kali menyatakan bahwa Indonesia tidak akan mencampuri pelayaran damai yang dijamin oleh hukum internasional.² Juga PM Malaysia Tun Abdul Razak menyatakan bahwa Malaysia menghormati pelayaran damai lewat Selat itu, tetapi menambahkan dengan tegas bahwa kapal-kapal perang yang mempunyai "maksud-maksud tidak bersahabat" tidak mempunyai hak itu.³ Penjelasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 4 tahun 1960 membedakan antara pelayaran damai yang menurut hukum internasional merupakan hak di laut wilayah dan pelayaran damai yang merupakan suatu kelonggaran yang diberikan oleh Indonesia kepada kapal-kapal untuk melewati perairan pedalaman.

Pendapat Singapura sukar diketahui dengan pasti. Menteri Luar Negeri Rajaratman menyatakan dari satu pihak bahwa "Singapura mendukung pelayaran bebas bagi semua kapal semua negara lewat Selat Malaka", tetapi di lain pihak juga setuju bahwa "mereka yang menggunakannya harus setuju mentaati ketentuan-ketentuan

¹ The New Nation, 25 April 1972, memuat keterangan Menteri Muda Inggris itu, dan Sinar Harapan, 25 Maret 1972, melaporkan pembicaraan Duta Besar Keliling Soviet L.I. Mendelvitch dengan pejabat-pejabat Malaysia di Kuala Lumpur.

² Lihat Indonesia Raya, 20 Maret 1972 dan Kompas, 25 Maret 1972.

³ Lihat The Straits Times, 12 Mei 1972.

tertentu dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan untuk menjamin keselamatan, keamanan dan menghindari risiko tabrakan di Selat".¹ Peraturan-peraturan semacam itu mengandung unsur-unsur yurisdiksi teritorial negara-negara pantai atas Selat Malaka dan berarti bahwa pelayaran di situ kurang bebas. Lagi pula pengakuan terhadap peraturan-peraturan yang dikeluarkan sebagai tindakan keamanan dapat diartikan bahwa pelayaran harus damai. Selain itu Singapura juga setuju dengan Indonesia dan Malaysia bahwa "soal keselamatan pelayaran di Selat Malaka dan Selat Singapura adalah tanggung jawab negeri-negeri pantai yang bersangkutan", dan "bahwa pembatasan-pembatasan tertentu atas kapal-kapal tanki sangat besar (VLCC) mesti dikenakan".²

Dengan demikian terdapat pertentangan kepentingan antara negara-negara maritim besar dan negara-negara pantai. Pertentangan itu nampak dengan jelas dalam pertentangan antara hak lalu lintas bebas (unimpeded passage) dan hak pelayaran damai (innocent passage). Dari segi yuridis hak pelayaran atau lalu lintas bebas lewat Selat Malaka itu dapat diartikan, bahwa negara-negara maritim, biarpun mengakui batas 12 mil laut wilayah, memandang Selat Malaka sebagai alur lalu lintas yang menghubungkan dua bagian laut lepas sehingga pelayaran tidak boleh dirintangi. Hal itu nampak dengan jelas dalam sikap Uni Soviet yang di satu pihak mengakui batas 12 mil, tetapi di lain pihak juga menuntut lalu lintas bebas lewat Selat Malaka.

Posisi hukum internasional

Akan tetapi penentuan sifat hak lalu lintas di Selat Malaka itu tidak bergantung pada pernyataan-pernyataan sepihak negara masing-masing, melainkan pada hukum internasional. Sehubungan dengan itu kita harus melihat apa yang ditetapkan oleh hukum internasional itu, yang pada garis besarnya telah dirumuskan dalam keempat konvensi Jenewa tersebut.

Pasal 14 ayat 1 Konvensi Laut Wilayah menetapkan bahwa "Sesuai dengan pasal-pasal ini, kapal-kapal semua negara, negara-negara pantai maupun tidak, mempunyai hak atas lalu lintas damai

¹ Lihat The Mirror, 27 Maret 1972.

² Lihat Pernyataan Bersama Indonesia, Malaysia dan Singapura, Sinar Harapan, 1 Desember 1971 dan Pernyataan Pers ketiga negara, Suara Karya, 21 Pebruari 1975.

lewat laut wilayah".¹ Jadi semua kapal, termasuk kapal perang, mempunyai hak untuk melewati laut wilayah negara lain, akan tetapi lalu lintas itu harus bersifat damai. Dengan demikian hukum laut internasional tidak mengakui lalu lintas bebas (unimpeded passage) di perairan wilayah negara lain. Kapal-kapal suatu negara, termasuk kapal-kapal perang, berhak melewati laut wilayah negara lain, tetapi hanya secara damai.

Selanjutnya apakah yang dimaksud dengan lalu lintas damai itu dirumuskan pada pasal 14 ayat 4: "Lalu lintas adalah damai sejauh tidak merugikan perdamaian, tata tertib dan keamanan negara-negara pantai". Ketentuan itu rupanya lebih menguntungkan negara-negara pantai dari apa yang ditetapkan Mahkamah Internasional dalam Corfu Channel Case, yang membatasi sifat damai itu dengan cara lalu lintasnya dan dengan mempertimbangkan posisi meriam, jenis pasukan di kapal dan lain sebagainya. Menurut Konvensi Laut Wilayah negara-negara pantai dapat menentukan sifat damai lalu lintas sebelum kapal yang bersangkutan memasuki perairan wilayahnya dan sebelum kapal itu mengambil tindakan-tindakan yang dapat ditafsirkan sebagai berlawanan dengan sifat damai. Secara demikian Konvensi meletakkan suatu ukuran yang lebih subyektif. Lalu lintas yang merugikan perdamaian, tata tertib dan keamanan negara-negara pantai bukanlah lalu lintas damai dan oleh sebab itu dapat dilarang oleh negara-negara pantai itu.

Beberapa konsekwensi

Perairan wilayah secara yuridis adalah bagian integral negara pantai, yang oleh sebab itu mempunyai kekuasaan penuh atasnya kecuali dalam satu hal, yaitu lalu lintas damai kapal-kapal asing. Pasal 15 ayat 1 Konvensi Laut Wilayah menetapkan bahwa "Negara pantai tidak boleh merintangi lalu lintas damai lewat laut wilayah". Hal itu diperkuat oleh pasal 16 ayat 4 yang berbunyi: "Tidak boleh ada larangan untuk sementara terhadap lalu lintas damai kapal-kapal asing lewat selat-selat yang digunakan untuk pelayaran internasional antara satu bagian laut lepas dan bagian lain laut lepas atau laut wilayah suatu negara lain". Akan tetapi kecuali lalu lintas damai itu negara-negara pantai dapat mengatur pelayaran di laut wilayahnya dan mengeluarkan peraturan-peraturan mengenai lalu lintas damai itu yang harus

¹ Ian Brownlie, Basic Documents in International Law (London 1972) hal. 82.

ditaati kapal-kapal asing. Secara tidak langsung hal itu diakui pasal 17 berikut: "Kapal-kapal asing yang menggunakan hak lalu lintas damai harus mematuhi undang-undang dan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh negara pantai sesuai dengan pasal-pasal ini dan ketentuan-ketentuan hukum internasional dan khususnya dengan undang-undang dan peraturan-peraturan mengenai pengangkutan dan pelayaran".

Menurut pasal 16 ayat 4 tersebut di atas peraturan-peraturan yang dikeluarkan negara pantai itu tidak boleh berupa larangan sementara atas lalu lintas damai di selat wilayah, yang oleh sebab itu dibedakan dengan laut wilayah karena "negara pantai, tanpa diskriminasi antara kapal-kapal asing, dapat melarang untuk sementara waktu lalu lintas damai kapal-kapal asing di daerah-daerah tertentu, jika larangan semacam itu adalah esensiil bagi perlindungan keamanannya". Jadi dalam rangka bela diri preventif, negara pantai dapat melarang lalu lintas damai di laut wilayahnya untuk sementara waktu.

Namun negara pantai dapat juga melarang lalu lintas lewat selat wilayahnya, yaitu jika lalu lintas itu merugikan keamanannya karena lalu lintas semacam itu bukan lalu lintas damai. Akan tetapi pelaksanaan hak negara pantai dengan pertimbangan itu terbatas pada kapal atau jenis kapal tertentu, sedangkan tindakan-tindakan yang dapat diambil berdasarkan hak bela diri itu adalah lebih luas.¹

Lalu lintas kapal perang

Seperti kita lihat di atas, hukum internasional mengakui hak lalu lintas damai lewat perairan wilayah suatu negara bagi semua kapal asing, termasuk kapal-kapal perang. Negara pantai tidak boleh melarang lalu lintas kapal-kapal perang asing lewat perairan wilayahnya yang bersifat damai, tetapi berhak mengaturnya dan mengeluarkan peraturan-peraturan yang harus ditaati kapal-kapal itu. Menurut pasal 23 Konvensi Laut Wilayah negara pantai dapat menuntut agar kapal yang membangkang meninggalkan laut wilayahnya.

¹ Lihat Konvensi Laut Wilayah, pasal 16 ayat 1; lihat juga C.V. Das dan V.P. Pradhan, op. cit. hal. 38.

Mengenai lalu lintas kapal-kapal perang asing lewat perairan wilayah negara terdapat suatu perbedaan pendapat dan praktek antara negara-negara. Minoritas, termasuk Uni Soviet, menuntut agar kapal-kapal itu minta otorisasi lebih dahulu. Mereka menunjuk pada pasal 17 Konvensi Laut Wilayah yang mewajibkan kapal-kapal asing mematuhi peraturan-peraturan yang dikeluarkan negara-negara pantai yang bersangkutan dan pasal 23 yang mewajibkan kapal-kapal perang asing mematuhi peraturan-peraturan itu.¹ Akan tetapi sementara negara lainnya, termasuk Indonesia dan Malaysia, hanya menuntut agar kapal-kapal perang asing yang bermaksud memasuki perairan wilayahnya memberitahukannya lebih dahulu.²

Kebanyakan peserta Konferensi Hukum Laut Internasional di Jenewa tahun 1968 mendukung usul Denmark untuk menghapus tuntutan otorisasi lebih dahulu dan hanya menerima tuntutan notifikasi atau pemberitahuan sebelumnya. Wakil Denmark mengatakan, bahwa negaranya menolak tuntutan otorisasi lebih dahulu karena melanggar asas Corfu Channel, tetapi merasa bahwa "adalah wajar bagi negara pantai untuk minta notifikasi sebelumnya mengenai pelayaran semacam itu, yang akan menunjukkan bahwa lalu lintas yang dimaksud itu bersifat damai". Wakil Indonesia, Mr. Subarjo, menyatakan mendukung usul itu dan menambahkan bahwa pemberitahuan lebih dahulu itu tidak menyebabkan kesulitan ataupun campur tangan dengan kapal-kapal perang yang bermaksud menggunakan haknya untuk melewati perairan teritorial negara lain. Oleh sebab itu keengganan untuk memenuhi kewajiban itu dapat ditafsirkan sebagai petunjuk bahwa lalu lintasnya tidak damai.³

Dengan demikian kewajiban notifikasi sebelumnya itu telah mempunyai kekuatan hukum dan kemungkinan akan diterima sebagai ketentuan konvensi hukum laut internasional. Sebagai kesimpulan dapat dikatakan, bahwa menurut hukum internasional yang berlaku tuntutan Indonesia dan Malaysia agar kapal-kapal perang asing yang bermaksud melewati Selat Malaka memberitahukannya lebih dahulu adalah sah dan legitim. Jika negara-negara maritim besar

¹ Lihat Tunkin, "The Geneva Conference on the Law of the Sea", International Affairs 7 (1958), hal. 47 dan 49; lihat juga W.E. Butler, "The Legal Regime of Russian Territorial Waters", American Journal of International Law, 62 (1968), hal. 51-63.

² Lihat C.V. Das dan V.P. Pradhan, op. cit. hal. 39; tentang sikap Indonesia lihat keterangan Laksamana Sudomo, Suara Karya, 5 April 1972, dan tentang sikap Malaysia lihat The Straits Times, 9 Desember 1969.

³ Lihat United Nations Conference on the Law of the Sea. Geneva 24th February - 27th April 1958. Official Record, Vol. III, hal. 4.

dengan sengaja mengabaikan tuntutan itu, mereka melanggar hukum internasional dan negara-negara pantai dapat mengambil tindakan-tindakan yang efektif.

III. Bahaya pelayaran di Selat Malaka

Sempit dan dangkalnya Selat Malaka di banyak tempat, banyaknya pulau kecil dan karang di bawah permukaan air, terus meningkatnya volume pelayaran dan semakin besarnya tonase kapal-kapal tanki yang melewatinya, semuanya itu membuat pelayaran kapal-kapal tanki raksasa di selat itu berbahaya. Soal keselamatan pelayaran merupakan masalah yang sulit, terutama setelah kapal-kapal tanki raksasa muncul di perairan itu. Bahwa berbahaya itu adalah riil dan besar dapat dilihat dalam kecelakaan yang sering terjadi dan kadang-kadang menimbulkan banyak kerusakan dan kerugian.

Masalah keselamatan pelayaran

Meningkatnya kebutuhan minyaknya telah mendorong Jepang untuk semakin banyak menggunakan kapal-kapal tanki raksasa yang berukuran 200.000 ton ke atas, dan 6 - 9 kali menempuh perjalanan ke Timur Tengah pulang pergi setiap tahunnya. Pada tahun 1971 digunakan 15 kapal sebesar itu, termasuk kapal Nisseku Maru yang berukuran 372.400 ton.¹ Bagi kapal-kapal sebesar itu pelayaran lewat Selat Malaka adalah sesuatu yang berbahaya.

Jepang menyadari sepenuhnya bahaya itu dan membentuk Dewan Selat Malaka untuk "menjamin keselamatan kapal-kapal, memajukan perbaikan bantuan-bantuan navigasi di Selat Malaka - Singapura dan tempat-tempat lainnya di laut". Dewan ini telah banyak berjasa. Pada tahun 1969 dan 1970 Dewan memberikan 5 pelampung, 2 mercu suar dan 1 bakon bersinar kepada Pemerintah Indonesia agar ditempatkan di Selat Malaka. Pada tahun 1971 menyusul 1 bakon dan 2 mercu suar. Dewan juga menyusun suatu rencana lalu lintas untuk mengurangi kepadatan lalu lintas dan kemungkinan

¹ The Straits Times, 16 Maret 1971.

tabrakan. Pada tahun 1968 Dewan mengajukan suatu usul agar digunakan suatu sistim alur-alur terpisah dengan sanksi-sanksi internasional.¹

Pada awal 1971 AL Inggris mengadakan suatu survey di Selat Malaka dan kemudian mengembangkan suatu rencana pemisahan alur-alur (traffic separation scheme). Rencana itu memisah selat menjadi dua alur, yang satu untuk jurusan Timur yang lain jurusan Barat. Pemisahan itu dimaksud untuk mengurangi kemungkinan tabrakan. Rencananya kemudian diserahkan kepada IMCO.² Dalam pertemuan mereka di Singapura tanggal 19 Pebruari 1975 ini Menteri-menteri Luar Negeri Indonesia, Malaysia dan Singapura menyetujui rencana pemisahan lalu lintas serupa itu.

Namun semuanya itu belum memecahkan masalah dangkalnya Selat Malaka. Dalannya alur pelayaran adalah sekitar 75 kaki atau 25 m, di berbagai tempat bahkan kurang, sedangkan suatu kapal tanki sebesar 150.000 - 200.000 ton yang penuh dengan muatan memerlukan kedalaman 65 kaki atau 22m, sehingga tak banyak ruang bagi pengemudi untuk membuat kesalahan.

Lagi pula permukaan dasar laut terus berubah akibat arus bawah dan bergesernya pasir, sehingga laporan hidrografi cepat usang. Pada tahun 1970 Indonesia, Malaysia, Singapura dan Jepang mencapai kesepakatan untuk melakukan suatu survey hidrografi yang mendalam. Survey yang dilakukan tanggal 14 Januari sampai 13 Maret 1969 menunjukkan adanya 21 tempat dangkal yang kurang dari 23 m, dan survey tanggal 3 Oktober sampai 19 Desember 1970 menemukan 37 tempat dangkal yang kurang dari 23 m. Semuanya itu menunjukkan bahaya navigasi bagi kapal-kapal tanki raksasa yang meliwati selat itu.³

Keselamatan pelayaran itu merupakan sasaran persetujuan yang dicapai pada tanggal 16 Nopenber 1971 antara ketiga negara pantai. Mereka setuju bahwa keselamatan pelayaran di Selat Malaka dan Selat Singapura adalah tanggung jawab mereka sebagai negara pantai, bahwa mereka harus bekerja sama demi keselamatan pelayaran itu dan secepat mungkin membentuk suatu badan koordinasi.⁴ Sebagai lanjutan Menteri-menteri luar negeri ketiga negara itu pada tanggal 19 Pebruari 1975 ini mengadakan pertemuan dan antara lain memutuskan "untuk membentuk suatu dewan tentang

¹ Lihat Activities of the Malacca Strait Council 1971, yang dikutip C.V. Das dan V.P. Pradhan, op. cit. hal. 53-54.

² Lihat The Straits Times, 19 Januari 1971.

³ Lihat Activities of the Malacca Strait Council 1971 dan Report of Joint Hydrographic Survey in Malacca-Singapore Straits, April 1971, hal.33

⁴ Lihat Sinar Harapan, 1 Desember 1971.

keselamatan pelayaran dan pengawasan polusi laut di Selat-selat Malaka dan Singapura pada tingkat Menteri untuk koordinasi usaha-usaha dan kerjasama di antara ketiga negeri dalam bidang-bidang ini".¹

Kecelakaan-kecelakaan di Selat Malaka

Selama ini risiko-risiko pelayaran di Selat Malaka merupakan suatu masalah yang terus-menerus minta banyak korban. Jumlah kecelakaan meningkat secara yang mengkhawatirkan selama tahun-tahun belakangan ini. Bulan Januari 1970 dua kapal 10.000 ton dari Ben Line bertabrakan di lepas pantai pulau Angsa. Bulan Januari 1972 terjadi tabrakan lagi antara kapal perang Amerika Serikat Ashtabulla 34.000 ton, dari satuan tugas armada ke-7 yang sedang berlayar dari Samudra Hindia ke Samudra Pasifik dan suatu kapal perang Thailand, kapal Prossa.²

Tetapi bahaya yang paling besar ialah kemungkinan kandasnya kapal tanki raksasa di tempat-tempat dangkal dan bocornya minyak yang diangkutnya. Bulan April 1967 kapal tanki Jepang Tokyo Maru, 150.000 ton, kandas di salah satu tempat dangkal itu pada pelayarannya pulang dari Timur Tengah dengan muatan minyak. Pada tahun 1969 sebuah kapal tanki lain, Idematsu Maru, mendapatkan kecelakaan serupa dan hampir saja menabrak sebuah karang. Bulan Juli 1971 hampir terjadi suatu bencana laut besar ketika dua kapal tanki raksasa penuh muatan, yaitu kapal Arabia 200.000 ton dan kapal Eugenie Niarchos 212.000 ton, menabrak sebuah rintangan di bawah air beberapa mil lepas Singapura. Pada 25 Juli 1972 terjadi suatu kecelakaan lain yang jauh lebih parah. Kapal tanki Shell Myrtea yang berukuran 210.967 ton kandas setengah mil sebelah Barat pulau Bukom dekat Singapura dan membocorkan 1.000 ton minyak, yang tidak hanya mengotori tempat-tempat hiburan di pantai Singapura dan pulau-pulau sekitarnya tetapi juga merugikan perikanan di daerah itu. Biaya pembersihan menelan sekitar \$ 1 juta.³

¹ Lihat Suara Karya, 21 Pebruari 1975.

² The Straits Times, 29 Januari 1970 dan 12 Januari 1972.

³ Lihat The Straits Times, 26 Mei 1972 dan 26 Juni 1972.

Akan tetapi kecelakaan yang paling besar terjadi pada tanggal 6 Januari 1975 ketika kapal tanki Jepang Showa Maru, yang berukuran 237.698 ton dan penuh dengan minyak, kandas di Selat Singapura menabrak Karang Kerbau yang tersembunyi di bawah permukaan air dan membocorkan 7.300 ton minyak (menurut Singapura hanya 3.380 ton), yang dengan cepat meluas dan mengotori perairan sekitarnya.¹ Kecelakaan itu menimbulkan suatu bencana besar dan berakibat jauh bagi kehidupan lingkungan laut. Indonesia mengajukan tuntutan \$ 15 juta, Malaysia \$ 10 juta dan Singapura \$ 1,5 juta sebagai ganti biaya pembersihan dan ganti rugi kerusakan yang diderita sebagai akibatnya. Menurut Menteri Riset Sumitro jumlah yang diajukan Indonesia itu baru tuntutan sementara dan dapat meningkat jika ternyata kemudian bahwa kerugian yang diderita negara-negara pantai lebih besar daripada perkiraan semula.² Kecelakaan Showa Maru itu juga membuktikan kebenaran pendapat Indonesia bahwa sebaiknya kapal-kapal tanki raksasa di atas 200.000 ton yang datang dari Timur Tengah dengan minyak mengambil jalan lain yang lebih aman, yaitu lewat Selat Lombok dan Selat Makasar yang lebih dalam.

Kecelakaan-kecelakaan itu merupakan ancaman serius bagi kehidupan di laut dan lingkungan negara-negara pantai. Besarnya bencana yang dapat diderita oleh negara-negara itu akibat kebocoran minyak dapat dilihat dalam kecelakaan kapal tanki Liberia Torrey Canyon, yang berukuran 120.890 ton, yang pada tanggal 18 Maret 1967 kandas di Selat Kanal di lepas pantai Inggris Tenggara, sekitar 12 mil dari pantai. Bagian bawah kapal rusak berat menabrak karang dan sekitar 60.000 ton minyak mengocor ke luar mengotori laut dan pantai-pantai Inggris dan Perancis. Kerugian yang diderita adalah berjuta-juta pond Inggris. Untuk mengurangi meluasnya bahaya pengotoran Pemerintah Inggris akhirnya terpaksa membom kapal itu. Kecelakaan itu digambarkan sebagai salah satu kecelakaan laut yang paling besar dalam sejarah.³

¹ Suara Karya, 10 Januari 1975.

² Lihat Sinar Harapan, 26 Pebruari 1975.

³ Lihat E.D. Brown, The lessons of the Torrey Canyon", dalam Current Legal Problems, 21 (1968), hal. 113.

Bahaya kapal-kapal tanki raksasa

Kapal-kapal tanki raksasa yang penuh muatan itu sendiri merupakan salah satu bahaya di laut yang paling besar. Seperti diuraikan secara detail oleh Noël Mostert dalam bukunya Supership, kapal-kapal itu karena banyak faktor mudah mendapatkan atau menimbulkan kecelakaan dengan akibat-akibat yang menakutkan. Pertama kapal-kapal itu sangat besar dan sangat berat sehingga tidak mudah dikemudikan dan bila sedang berlayar dengan kecepatan 16 knot sejam memerlukan 3 mil untuk berhenti. Kedua untuk mengemudikannya diperlukan suatu keahlian yang tinggi, tetapi kenyataannya banyak awak kapal tidak memiliki ijazah dan kurang terlatih. Ketiga banyak perlengkapan navigasi seperti radar kompas giro, echo sounder dan lain sebagainya tidak atau kurang berfungsi. Keempat kapal-kapal itu umumnya dibangun secara terburu-buru dan kurang dicoba dan sebagai akibatnya memiliki banyak kesalahan konstruksi. Kapal-kapal itu kurang kuat daripada dugaan umum dan relatif mudah retak dan patah menjadi dua. Kelima peta-peta pelayaran yang digunakan kerap kali sudah usang dan tidak memuat banyak tempat dangkal dan tempat berbahaya lainnya. Keenam jarak antara dasar kapal-kapal raksasa yang penuh muatan dan dasar laut alur-alur pelayaran di banyak tempat sangat kecil, hanya beberapa kaki, sehingga lalu lintas menjadi sangat berbahaya, terutama karena di sana sini terdapat bangka-bangkai kapal yang tenggelam dan kawat-kawat komunikasi internasional. Faktor lain ialah adanya gelombang-gelombang pasir di dasar laut yang mencapai ketinggian sampai 20 kaki (sekitar 7 m) atau lebih. Akhirnya minyak dalam tanki kapal-kapal itu mengeluarkan gas hidro karbon yang dapat meledak pada waktu kapal dikosongi atau sudah kosong. Karena faktor-faktor itu besarlah bahaya tabrakan atau kandas, yang dapat menimbulkan kebocoran minyak secara besar-besaran, ledakan-ledakan dan kebakaran yang dahsyat. Muatan minyak sebuah kapal tanki raksasa mempunyai potensi enersi thermal sebesar bom hidrogen 4 megaton, sehingga kapal itu merupakan suatu bahaya besar yang bergerak kian kemari. Selain itu pengotoran minyak dapat menimbulkan kerugian besar bagi negara-negara pantai dan mengancam kehidupan laut serta keseimbangan ekologi. Noël Mostert mengutip peringatan serius yang disampaikan Jacques Piccard pada Konperensi Lingkungan Manusia di Stockholm pada tahun 1972, bahwa jika pengotoran laut terus berlangsung dengan laju sekarang ini dalam 30 tahun seluruh kehidupan laut akan musnah.¹

¹ Cf. Resensi John Raedler dalam The Australian Weekend, 1 Pebruari 1975.

Bencana Kecelakaan laut

Keadaan Selat Malaka, terutama sempit dan dangkalnya di banyak tempat, dan ramainya pelayaran membuat lalu lintas kapal-kapal tanki raksasa itu jauh lebih berbahaya. Dalam suatu kecelakaan yang mudah terjadi, tanki-tankinya dapat rusak dan merubah selat menjadi lautan minyak, yang mengancam kehidupan di laut dan di kedua pantainya, meningkatkan bahaya kesukaran bagi bangunan-bangunan dari kayu sepanjang pantai, dan mengotori pantai. Ikan-ikan cepat mengungsi atau mati dan perimbangan ekologi kawasan akan terancam.

Setiap kapal tanki yang berukuran 150.000 ton ke atas menghadapi risiko-risiko pelayaran di Selat Malaka, terutama karena kedalamannya atau bagian yang tenggelam adalah sekitar 65 kaki atau 22 m dan kedalaman itu meningkat dengan makin besarnya tonase. Selain itu setiap kapal tanki di atas 100.000 ton dapat mengakibatkan pengotoran selat secara besar-besaran. Sehubungan dengan itu Direktur Dewan Selat Malaka Jepang pernah menetapkan bahwa batas 250.000 ton adalah yang paling tinggi untuk melewati Selat Malaka secara yang bijaksana. Akan tetapi kenyataannya selat itu juga digunakan kapal-kapal tanki 280.000 ton, yang jika penuh muatan mempunyai kedalaman 70 kaki atau 23 m. Pada tiga bulan pertama 1972 kapal tanki Norwegia Bolge Queen yang berukuran 280.476 ton tiga kali melewatinya menuju Jepang.¹ Walaupun tidak terjadi kecelakaan, kejadian itu meningkatkan pemikiran-pemikiran mengenai tindakan-tindakan yang perlu diambil untuk menghadapi bahaya pengotoran minyak di selat itu.

Rencana negara-negara Selat Malaka

Tindakan-tindakan yang sejauh ini dipikirkan dan diumumkan negara-negara Selat Malaka bersifat preventif. Indonesia mengusulkan agar kapal-kapal tanki di atas 200.000 ton mengambil jalan yang lebih aman lewat Selat Lombok dan Selat Makasar. Pada prinsipnya Malaysia dan akhirnya juga Singapura setuju bahwa "pembatasan-pembatasan tertentu atas kapal-kapal tanki sangat besar (VLCC) mesti dikenakan", tetapi belum mengajukan hal-hal yang konkrit. Pembatasan-pembatasan itu akan dibicarakan lebih lanjut dan ditetapkan oleh suatu team teknis tiga negara.²

¹ Lihat C.V. Das dan V.P. Pradhan, *op. cit.* hal. 58, yang mengutip sumber-sumber Departemen Marine Singapura.

² Lihat laporan Suara Karya, 23 Januari 1975.

Menurut praktek navigasi pelayaran dianggap aman selama terdapat 6 kaki atau 2 m antara dasar kapal dan dasar laut yang dilewati. Dengan demikian menurut data-data yang tersedia mengenai kedalaman Selat Malaka, kapal-kapal tanki sampai 250.000 ton dapat lewat dengan aman, tetapi harus berlayar secara berhati-hati dan mengurangi kecepatan. Tetapi tonase hanya relevan sehubungan dengan tingkat risiko bagi negara-negara pantai. Kita harus juga memperhitungkan topografi alur lalu lintasnya, padatnya pelayaran, belum tersedianya bantuan-bantuan navigasi yang sempurna dan kecelakaan-kecelakaan yang telah terjadi dengan kapal-kapal tanki raksasa. Dengan mempertimbangkan semua faktor, kiranya kita dapat mengatakan bahwa tonase 200.000 usul Indonesia itu masuk akal. Akan tetapi legitimitasnya harus diselidiki dalam konteks hukum internasional karena pembatasan itu akan melibatkan banyak kapal banyak negara lain.

IV. Legitimitas pembatasan

Dari segi hukum internasional pembatasan tonase kapal-kapal tanki yang ingin melewati Selat Malaka kiranya dapat dibenarkan sebagai tindakan (1) untuk mengamankan pelayaran internasional di selat itu; (2) untuk melindungi perekonomian negara-negara pantai dan kesejahteraan penduduk pantai; dan (3) untuk menjamin keamanan lingkungan hidup kawasan.¹

Pengamanan pelayaran internasional

Seperti diuraikan di atas, akibat sempit dan dangkalnya Selat Malaka di banyak tempat, padatnya lalu lintas, dan tiadanya bantuan-bantuan navigasi yang sempurna, pelayaran kapal-kapal tanki raksasa lewat selat itu adalah berbahaya bagi keselamatan pelayaran internasional. Dewan Selat Malaka Jepang berusaha memperbaiki keadaan antara lain dengan memberikan tambahan mercu suar dan pelampung, akan tetapi banyaknya kecelakaan tahun-tahun belakangan ini menunjukkan bahwa kemungkinan kecelakaan tetap besar. Selanjutnya setiap kecelakaan dengan kapal tanki raksasa mempunyai dua akibat pokok, yaitu pengotoran

¹ Tentang argumentasi ini lihat lebih lanjut C.V. Das dan V.P. Pradhan, op. cit. hal. 64-79.

minyak dan tertutupnya alur pelayaran yang sudah sempit. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam rangka pembersihan dan penyelamatan serta pertolongan dapat menghambat atau bahkan menghentikan pelayaran, khususnya jika terjadi tabrakan dua kapal tanki raksasa, padahal masyarakat internasional sangat berkepentingan alur pelayaran itu tetap terbuka dan bebas dari bahaya penutupan.

Setiap tindakan untuk memenuhi tuntutan ganda keselamatan pelayaran dan kebebasan lalu lintas harus diambil oleh negara-negara pantai yang bersangkutan karena Selat Malaka merupakan bagian integral wilayah mereka. Pengaturan semacam itu dan implementasinya tak lain ialah pemakaian hak sah yang ditetapkan pada pasal 17 Konvensi Laut Wilayah, akan tetapi pengaturan itu harus masuk akal, juga untuk menghindari keberatan-keberatan negara-negara lain yang berkepentingan dengan pelayaran di Selat Malaka itu.

Pertanyaan yang relevan dalam hubungan ini ialah apakah negara-negara pantai dapat mengambil tindakan-tindakan yang berupa larangan terhadap lalu lintas kelas kapal tertentu. Konflik hak atas perairan wilayah, khususnya selat wilayah, ialah antara kepentingan masyarakat internasional dan negara-negara pantai yang bersangkutan. Konflik itu telah diperlunak dengan gagasan lalu lintas damai yang ditetapkan pada pasal 14 ayat 1 dan pasal 16 ayat 4 Konvensi Laut Wilayah tersebut. Mengenai Selat Malaka konflik adalah antara sebagian masyarakat internasional, yaitu kepentingan-kepentingan minyak, dan bagian yang lain. Jika lalu lintas damai dianggap sebagai hak yang tak boleh dilanggar, keselamatan dan kelancaran lalu lintas semacam itu harus juga mendapat perhatian penuh. Ukuran untuk menilai peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan maksud itu bukanlah akibat larangan lalu lintas dalam keadaan tertentu, melainkan apakah peraturan-peraturan itu masuk akal dan sesuai dengan hukum internasional. Dan hal itu bergantung pada keadaan kasus masing-masing. Mengingat masalah-masalah Selat Malaka, peraturan-peraturan yang melarang kapal-kapal tanki raksasa untuk melewatinya adalah masuk akal.

Untuk sebagian bahaya itu adalah akibat kurangnya bantuan-bantuan navigasi yang memadai dan belum berlakunya sistem lalu lintas satu arah. Yang terakhir ini dapat mengurangi bahaya tabrakan, tetapi juga berarti bahwa kapal-kapal tidak dapat menggunakan alur tengah, sehingga bahaya kandas di tempat-tempat dangkal di kedua sisi alur itu akan meningkat. Seperti diketahui, alur itu berbelok-belok dan di satu tempat menyempit menjadi 300 meter, sehingga bahaya kandas itu riil. Kenyataannya, jika

tidak memanfaatkan bantuan-bantuan navigasi dengan baik kapal-kapal tanki yang lebih kecilpun mudah mendapatkan kecelakaan. Bahaya-bahaya itu dapat dikurangi dengan menempatkan suatu rantai elektronis seperti di Laut Utara dan Teluk Bengala. Sistem ini menetapkan posisi kapal-kapal dengan bantuan stasiun-stasiun elektronis di kedua sisi selat, dan merupakan sistem yang paling cermat. Akan tetapi mekanisme semacam itu adalah di luar kemampuan finansial negara-negara pantai, khususnya karena mereka tidak boleh memungut biaya bagi pelayaran serupa itu.

Tindakan lain yang dapat diambil ialah mewajibkan kapal-kapal menggunakan seorang pemandu (pilot), yang dengan baik mengenal keadaan fisik dan lalu lintas normal di Selat Malaka. Tetapi paling banter tindakan itu hanya akan mengurangi kemungkinan kesalahan manusia (pengemudi) dan tidak memecahkan masalah kurangnya bantuan-bantuan navigasi yang baik. Tambahan mercu suar dan pelampung akan merupakan perbaikan, tetapi juga tidak dapat mengatasi masalahnya. Dengan perkataan lain bahaya kandas tetap besar. Oleh sebab itu suatu peraturan yang membatasi kedalaman kapal yang akan melewati Selat Malaka tidak dapat disebut tidak masuk akal. Negara-negara pantai tidak hanya mempunyai hak tetapi juga kewajiban untuk menjamin keselamatan pelayaran lewat selat-selatnya, dan dalam rangka itu dapat dan bahkan harus melarang lalu lintas kapal-kapal tertentu. Mereka tidak boleh membiarkan perairan wilayah mereka dipakai secara yang bertentangan dengan hak-hak negara-negara lain. Seperti kita lihat di atas, suatu kecelakaan di Selat Malaka dapat menghambat atau menutup lalu lintas kapal-kapal lain.

Sebagai negara-negara pantai, Indonesia, Malaysia dan Singapura menyadari kewajiban itu. Pasal 1 pernyataan bersama yang dikeluarkan pada tanggal 16 Nopember 1971 berbunyi: "Ketiga Pemerintah setuju bahwa keselamatan pelayaran di Selat Malaka dan Selat Singapura adalah tanggung jawab negara-negara pantai yang bersangkutan".¹ Biarpun pernyataan itu terutama dikeluarkan untuk menanggapi dan menyanggah usaha-usaha internasionalisasi Selat Malaka, yang pada hakikatnya merongrong kekuasaan mereka atas selat itu.

Sebagai kesimpulan dapat kita katakan, bahwa tindakan-tindakan yang diambil negara-negara pantai untuk menjamin keselamatan pelayaran dan kelancaran lalu lintas di Selat Malaka itu,

¹ Lihat Sinar Harapan, 1 Desember 1971.

termasuk larangan lalu lintas terhadap kapal-kapal tertentu, tidak melanggar hukum internasional. Selat Malaka mengandung risiko-risiko besar bagi pelayaran yang membenarkan diambilnya tindakan-tindakan preventif. Satu-satunya syarat ialah bahwa tindakan-tindakan itu masuk akal dan didasarkan atas pengetahuan ahli tentang keadaan geofisik selat.

Melindungi perekonomian negara-negara pantai

Bagi Indonesia dan Malaysia, yang pada dasarnya mempunyai perekonomian pertanian, laut bukan hanya sumber pangan negeri-negeri itu tetapi juga sumber pencarian sejumlah besar penduduknya. Industri perikanan laut memberikan lapangan kerja bagi beribu-ribu orang di Malaysia Barat dan Sumatra. Selain itu banyak kerajinan bergantung pada perikanan, misalnya pembangunan kapal, pengangkutan ikan dan lain sebagainya.

Setiap kecelakaan besar di Selat Malaka berupa kandas dan bocornya suatu kapal tanki raksasa akan sangat merugikan perekonomian Indonesia dan Malaysia dan mematikan pencarian hidup sejumlah besar penduduknya. Tindakan-tindakan reparasi sesudahnya tidak akan mampu memberi ganti rugi bagi kerugian yang dideritanya itu. Kelihatannya suatu larangan lalu lintas kapal-kapal tanki raksasa bertentangan dengan hak pelayaran damai, tetapi lalu lintas yang mengancam keamanan ekonomi negara-negara pantai tidak dapat disebut lalu lintas damai. Pasal 16 ayat 1 Konvensi Laut Wilayah menetapkan bahwa "Negara pantai dapat mengambil langkah-langkah yang perlu di laut wilayahnya untuk mencegah lalu lintas yang tidak damai". Kapal-kapal negara asing hanya mempunyai hak atas lalu lintas damai.

Negara-negara rupanya akan segera mengakui gagasan bela diri ekonomi ini.¹ Dengan perkataan lain, mereka akan mengakui bahwa suatu negara dapat mengambil tindakan-tindakan preventif untuk menetralsir suatu ancaman serius bagi keamanan ekonominya.

Menjamin keamanan lingkungan

Suatu bencana pengotoran minyak di Selat Malaka akibat kandas dan bocornya suatu kapal tanki raksasa akan merusak perimbangan lingkungan hidup kawasan; antara lain karena selat itu merupakan

¹ Lihat C.V. Das dan V.P. Pradhan, op. cit. hal. 73.

penghubung antara samudra-samudra dan perairan-perairan pedalaman. Keinginan negara untuk melindungi lingkungan hidup juga merupakan suatu keharusan untuk mencegah akibat-akibat penghancuran lingkungan itu atas perekonomian. Kenyataannya keamanan lingkungan dan keamanan ekonomi kerap kali sinonim dan tidak terpisahkan, terutama dalam suatu negeri yang sedang berkembang, yang perekonomiannya bergantung pada kelangsungan persediaan sumber-sumber alamnya.

Sehubungan dengan itu dapat ditanyakan apakah pelayaran kapal-kapal yang merupakan ancaman bagi keamanan lingkungan negara pantai masih bersifat damai. Seperti diuraikan di atas, pelayaran damai adalah pelayaran yang tidak merugikan perdamaian, tata tertib dan keamanan negara pantai. Dalam hubungan ini kita dapat menunjuk pada Undang-undang Pencegahan Pengotoran Perairan Kutub Utara Kanada tahun 1970, yang ditetapkan untuk melindungi lingkungan Kanada terhadap pengotoran minyak kapal-kapal tanki. Seksi 12 ayat 1 memberikan peluang untuk melarang kapal-kapal tertentu.¹ Pemerintah Kanada mengemukakan bahwa ancaman bagi keamanan lingkungan suatu negara tidak berbeda dengan ancaman bagi keamanan politik maupun militernya, bahwa ancaman bagi lingkungannya adalah ancaman bagi keamanannya. Menurut jalan pikiran itu lalu lintas kapal-kapal tertentu lewat North West Passage adalah tidak damai karena mengancam ekologi Kanada. "Posisi Kanada ialah bahwa setiap lalu lintas yang mengancam lingkungan suatu negara pantai tidak dapat dianggap damai karena merupakan ancaman bagi keamanan negara pantai tersebut". Demikian pernyataan Kementerian Luar Negeri Kanada.²

Seperti diuraikan di atas, Selat Malaka di beberapa tempat sepenuhnya terdapat di perairan wilayah Indonesia, Malaysia dan Singapura. Di tempat itu kapal-kapal asing hanya mempunyai hak lalu lintas damai. Negara-negara pantai dapat melaksanakan yurisdiksi atas perairan-perairan wilayahnya asal menghormati hak lalu lintas damai yang dijamin hukum internasional. Tetapi lalu lintas damai itu tidak dapat meniadakan hak kedaulatan negara pantai untuk mengambil tindakan-tindakan anti pengotoran laut wilayahnya. Mengingat besarnya ancaman bagi lingkungan dan perekonomian negara pantai, sifat damai lalu lintas semacam itu menjadi suatu persoalan dan harus dicari suatu perimbangan antara keduanya.

¹ Lihat R.F. Bilder, "The Canadian Arctic Waters Pollution Prevention Act: New Stresses on the Law of the Sea", Michigan Law Review, 69 (1970-1971), hal. 1-8.

² Lihat R.F. Bilder, loc. cit. hal. 21.

Menurut hukum internasional kebiasaan, suatu negara dilarang melakukan kedaulatan atas wilayahnya secara yang membahayakan negara lain. Azas itu berlaku sepenuhnya mengenai laut wilayah dan mendasari argumen bahwa hukum internasional kebiasaan mengizinkan negara pantai yang bersangkutan mengambil tindakan-tindakan untuk mencegah pengotoran minyak. Laut sebagai res communis atau barang umum tidak di bawah kekuasaan negara manapun dan harus dipakai sesuai dengan kebebasan laut sejauh tidak melanggar hak negara lain. Negara pantai dapat melarang kapal-kapal melewati laut yang demikian dekat dengan pantainya sehingga akan merusak pantai itu jika terjadi pertumpahan minyak secara besar-besaran.

Jika negara-negara dapat menerima hak suatu negara pantai untuk menenggelamkan sebuah kapal asing yang terdampar di laut bebas dan menyebabkan pengotoran minyak (kapal Torrey Canyon), maka mereka tidak dapat menyangkal hak negara-negara pantai untuk mencegah terjadinya kecelakaan serupa itu dengan melarang lalu lintas kapal-kapal yang berbahaya di perairan wilayahnya. Logika ini didasarkan atas pengakuan bahwa tindakan-tindakan reparasi sesudah terjadinya kecelakaan umumnya tidak dapat menguasai bencana pengotoran minyak yang luas dan oleh sebab itu adalah lebih baik untuk mencegahnya atau paling tidak untuk menangkisnya guna mengurangi atau memperkecil bencananya.

V. Alternatif-alternatif lain

Dapat diperkirakan, bahwa negara-negara Selat Malaka akan menggunakan hak mereka dan melarang lalu lintas kapal-kapal tanki raksasa lewat selat itu. Sebagai gantinya Indonesia menyarankan pelayaran lewat Selat Lombok. Selain itu terdapat kemungkinan penggalian suatu terusan di tanah genting Kra atau pembangunan suatu pipa minyak.

Alur pelayaran lain

Indonesia tidak hanya bermaksud melarang lalu lintas kapal-kapal tanki raksasa lewat Selat Malaka, tetapi juga menyarankan alur pelayaran lain yang aman, yaitu lewat Selat Lombok dan Selat

Kapasitas yang lebih dalam bagi kapal-kapal tanki di atas 200.000 ton yang menuju Jepang penuh dengan muatan.¹ Se jauh ini Jepang, sebagai negara yang paling berkepentingan, tidak senang dengan saran itu, terutama karena pelayaran itu akan lebih banyak memakan waktu dan menelan biaya. Dewasa ini suatu kapal Jepang yang berlayar dengan kecepatan 14,5 knot akan memerlukan 40 hari dari Timur Tengah ke Jepang. Umumnya kapal-kapal tanki pada dinas pelayaran itu berlayar 8 sampai 9 kali pulang pergi setahun. Menurut perhitungan biaya operasi suatu kapal tanki raksasa menelan biaya \$ 80.000 sehari. Pelayaran lewat Selat Lombok menambah 1.200 mil, yang berarti dua tiga hari pelayaran, dan biaya tambahan yang tidak sedikit. Ada yang memperkirakan sampai \$ 10 juta setahun per kapal.²

Rencana Terusan Kra

Kemungkinan dilarangnya kapal-kapal tanki raksasa melewati Selat Malaka itu telah menghidupkan kembali seruan-seruan untuk menggali sebuah terusan di tanah genting Kra di Thailand Selatan. Pimpinan sebuah bank berpengaruh di Bangkok mengatakan bahwa suatu terusan Kra kini adalah lebih penting dari sebelumnya sebagai penghubung samudra antara negeri-negeri di kedua sisi Thailand. Akan tetapi usul itu rupanya mendapatkan sambutan resmi yang berbeda-beda. Ada yang mengatakan bahwa rencana itu sudah ditinggalkan oleh Pemerintah Thailand, tetapi ada juga yang mengemukakan, bahwa survey pendahuluan telah dimulai dan bahwa biaya seluruhnya diperkirakan \$ 400 juta, termasuk biaya pembangunan instalasi-instalasi untuk mempermudah penakaiannya oleh kapal-kapal tanki. Akan tetapi menurut rencana itu kedalaman minimalnya adalah 17 meter, sehingga tidak akan dapat menampung kapal-kapal tanki raksasa yang kemungkinan dilarang melewati Selat Malaka. Sehubungan dengan itu pemilik-pemilik kapal-kapal itu kurang menaruh minat atas rencana itu.³

¹ Lihat keterangan Menteri Luar Negeri Indonesia Adam Malik, yang dilaporkan Indonesia Raya, 20 Maret 1972.

² Lihat C.V. Das dan V.P. Pradhan, op. cit. hal. 80, dan keterangan Menteri Luar Negeri Jepang Takeo Fukuda yang dikutip Sinar Harapan, 20 Maret 1972.

³ Lihat The Asian, 16-22 April 1972; tentang tanggapan Indonesia dan Malaysia lihat Kompas, 15 Juli 1972.

Pipa minyak di tanah genting Kra

Mereka lebih berminat atas suatu usul Jepang untuk meletakkan sebuah pipa di bawah tanah yang memotong tanah genting Kra itu. Suatu team insinyur Jepang telah mengadakan suatu feasibility survey selama tiga tahun dan menyerahkan hasilnya kepada Pemerintah Thailand untuk dipelajari lebih lanjut. Pipa minyak itu akan menelan biaya \$ 300 juta dan pembangunannya akan memerlukan 3-5 tahun. Pipa akan ditanam 2 meter di bawah tanah dan akan sepanjang 150 km. Rencana itu dimaksud untuk melayani kapal-kapal tanki di atas 200.000 ton yang mengangkut minyak Timur Tengah ke Jepang. Minyak itu akan disalurkan di pipa itu di ujung Barat dan disedot kapal-kapal tanki lain di ujung Timur.¹

Usul itu timbul dari kesadaran bahwa kebutuhan minyak Jepang yang untuk 90% didatangkan dari Timur Tengah semakin meningkat dan dalam waktu 10 tahun dapat meningkat sampai 6 kali, dan bahwa lalu lintas lewat Selat Malaka semakin padat, dan bahwa selat itu tidak dilewati kapal-kapal tanki di atas 400.000 ton. Dorongan untuk membangun pipa itu meningkat setelah terdapat kemungkinan dilarangnya kapal-kapal tanki di atas 200.000 ton melewati selat itu. Tetapi prospeknya tidak besar. Menurut laporan team survey itu pembangunannya secara teknis mungkin tetapi tidak ekonomis, dan bahwa akan lebih murah menggunakan kapal-kapal tanki. Lagi pula pemompaan minyak dari kapal tanki ke pipa dan dari pipa ke kapal tanki akan banyak makan waktu.²

Akan tetapi Pemerintah Thailand rupanya menaruh minat atas rencana itu karena melihat keuntungan bagi perekonomiannya. Pada tahun 1972 Thanat Khoma mengatakan bahwa Pemerintah sedang memikirkan kemungkinan itu.³ Tetapi apakah manfaat jika Jepang tidak bersemangat untuk menggunakannya.

Saran Indonesia paling baik

Dengan demikian dapat dikatakan sebagai kesimpulan, bahwa dari alternatif-alternatif itu yang paling baik ialah saran Indonesia bagi kapal-kapal tanki raksasa untuk mengambil jalan

¹ Lihat The New Nation, 25 Mei 1972; Patrick Low dan Yeung Yue-man, The Proposed Kra Canal: A critical evaluation and its impact on Singapore (Singapura 1973).

² Lihat The Straits Times, 24 Mei 1972.

³ Lihat The Straits Times, 18 April 1972.

pelayaran lewat Selat Lombok. Alur pelayaran itu 1.200 mil lebih jauh dari rute lewat Selat Malaka, tetapi pelayarannya jauh lebih aman. Lagi pula kapal-kapal tanki itu tidak perlu mengurangi kecepatannya, sehingga perbedaan waktu dan biaya akan menjadi lebih kecil. Selain itu Selat Lombok dan Selat Makasar dapat dilewati kapal-kapal tanki yang lebih besar dengan aman.

VI. Kesimpulan

Dalam persoalan sekitar Selat Malaka posisi Indonesia dan Malaysia ialah, bahwa selat itu bukan selat internasional walaupun mereka mengakui penggunaannya sebagai alur pelayaran internasional sesuai dengan azas lalu lintas damai. Dengan tegas mereka menolak klaim negara-negara maritim besar atas lalu lintas bebas (unimpeded passage) dan menentang usaha-usaha internasionalisasi perairan itu.

Indonesia dan Malaysia mengklaim laut wilayah selebar 12 mil. Walaupun belum merupakan ketentuan hukum konvensi internasional, batas 12 mil itu dapat dipandang sebagai hukum internasional kebiasaan, sehingga klaim kedua negara tersebut adalah sah menurut hukum internasional. Sebagai konsekwensinya, Selat Malaka untuk sebagian, yaitu di tempat-tempat di mana lebarnya kurang dari 24 mil, adalah selat wilayah negara-negara pantai yang digunakan untuk pelayaran internasional antara suatu bagian laut lepas dan bagian lain laut lepas atau laut wilayah negara lain. Oleh sebab itu Indonesia dan Malaysia mempunyai kekuasaan penuh atas Selat Malaka kecuali dalam satu hal, yaitu lalu lintas damai kapal-kapal asing.

Pertentangan antara posisi negara-negara maritim besar dan negara-negara pantai mengenai hak pelayaran lewat Selat Malaka nampak dengan jelas dalam pertentangan antara lalu lintas bebas di satu pihak dan lalu lintas damai di lain pihak. Berdasarkan pertimbangan bahwa Selat Malaka adalah perairan wilayah negara-negara pantainya sesuai dengan keterangan di atas, hukum internasional rupanya membenarkan posisi Indonesia dan Malaysia. Kapal-kapal negara-negara lain hanya mempunyai hak atas lalu lintas damai. Sebagai negara-negara Selat Malaka Indonesia dan Malaysia dapat mengambil tindakan-tindakan untuk mencegah lalu lintas yang tidak damai lewat selat itu. Lagi pula dapat mengatur lalu lintas di perairan itu dan mengeluarkan peraturan-

peraturan, termasuk larangan atau pembatasan, yang harus dipatuhi kapal-kapal asing yang menggunakan hak lalu lintas damai, termasuk kapal-kapal perang.

Dengan demikian peraturan Indonesia dan Malaysia yang mewajibkan kapal-kapal perang asing yang bermaksud melewati Selat Malaka lebih dahulu memberitahukannya adalah sah menurut hukum internasional. Kapal-kapal perang asing yang dengan sengaja mengabaikan tuntutan itu melanggar hukum internasional dan negara-negara pantai dapat menuntut kepadanya agar meninggalkan perairan wilayah mereka. Pemberitahuan lebih dahulu semacam itu tidak menimbulkan kesulitan ataupun campur tangan dengan kapal-kapal perang yang bermaksud menggunakan haknya untuk melewati perairan wilayah negara lain. Oleh sebab itu keengganan untuk memenuhi tuntutan itu dapat ditafsirkan sebagai petunjuk bahwa lalu lintasnya tidak damai.

Sempit dan dangkalnya Selat Malaka di banyak tempat, banyaknya pulau kecil dan karang baik di atas maupun di bawah permukaan airnya; ramainya pelayaran dan berbelok-beloknya alur pelayaran di satu pihak dan kedalaman kapal-kapal tanki raksasa di atas ukuran 200.000 ton dan besarnya jarak yang dibutuhkannya untuk berhenti di lain pihak, semuanya itu membuat lalu lintas kapal-kapal tanki raksasa yang penuh muatan lewat Selat Malaka sangat berbahaya. Dengan perkataan lain kapal-kapal itu mudah mendapat atau menimbulkan kecelakaan, seperti kandas dan tabrakan, dan membocorkan minyak. Bahwa bahaya itu riil dapat dilihat dalam sering terjadinya kecelakaan di perairan itu.

Pengotoran minyak akibat kecelakaan semacam itu merupakan ancaman serius bagi negara-negara pantai dan kawasan karena dapat menimbulkan kerusakan dan kerugian yang besar sekali bagi perekonomian mereka, khususnya bagi pencarian hidup penduduk pantai, dan bagi lingkungan hidup di laut, di pantai dan di kawasan. Dengan demikian lalu lintas kapal-kapal tanki raksasa di atas ukuran 200.000 ton merupakan ancaman bagi keamanan ekonomi dan lingkungan negara-negara pantai dan kawasan. Selain itu juga mengancam keselamatan dan kelancaran pelayaran internasional lewat perairan itu. Oleh sebab itu dapat dilarang sebagai lalu lintas tidak damai.

Sebagai kesimpulan terakhir dapat dikatakan, bahwa dari segi hukum internasional rencana Indonesia, Malaysia dan Singapura untuk mengenakan "pembatasan-pembatasan tertentu atas kapal-kapal tanki sangat besar (VLCC)" dan saran Indonesia untuk melarang kapal-kapal tanki di atas 200.000 ton melewati Selat Malaka dapat dibenarkan sebagai tindakan untuk mengamankan pelayaran internasional lewat jalan air yang sangat penting itu, untuk melindungi keamanan ekonomi negara-negara pantai, dan untuk menjamin keamanan lingkungan kawasan. Sehubungan dengan itu persetujuan antara Indonesia, Malaysia dan Singapura "untuk membentuk suatu dewan keselamatan pelayaran dan pengawasan polusi laut di Selat-selat Malaka dan Singapura" dapat disambut dengan gembira.

DOKUMEN



I. PERNYATAAN BERSAMA INDONESIA-MALAYSIA-SINGAPURA

16 Nopember 1971 tentang Selat Malaka

1. Ketiga Pemerintah setuju bahwa keselamatan pelayaran di Selat Malaka dan Selat Singapura adalah tanggung jawab negeri-negeri pantai yang bersangkutan.
2. Ketiga Pemerintah setuju perlunya kerjasama segi tiga tentang keselamatan pelayaran di kedua selat tersebut.
3. Ketiga Pemerintah setuju untuk membentuk secepat mungkin suatu badan guna bekerjasama mengkoordinasikan usaha-usaha bagi keselamatan pelayaran di Selat Malaka dan Selat Singapura.
4. Ketiga Pemerintah setuju bahwa masalah keselamatan pelayaran dan persoalan internasionalisasi itu adalah dua masalah yang terpisah.
5. Pemerintah-pemerintah Republik Indonesia dan Malaysia setuju bahwa Selat Malaka dan Selat Singapura bukanlah selat Internasional, walaupun mengakui sepenuhnya penggunaan selat-selat tersebut untuk pelayaran internasional sesuai dengan azas lalu lintas laut damai (principle of innocent passage). Pemerintah Singapura mencatat posisi pemerintah-pemerintah Republik Indonesia dan Malaysia tentang hal ini.
6. Atas dasar persetujuan tersebut di atas, ketiga pemerintah menyetujui dilanjutkannya survey hidrografis.

Kuala Lumpur, 16 Nopember 1971.

Dikutip dari Sinar Harapan, 1 Desember 1971

II. PERNYATAAN PERS INDONESIA-MALAYSIA-SINGAPURA

Singapura 19 Februari 1975

1. Sesuai dengan persetujuan di antara ketiga negara pantai untuk melakukan konsultasi dan kerjasama mengenai keselamatan pelayaran dan melawan polusi minyak di Selat-selat Malaka dan Singapura, Menteri-menteri Luar Negeri Indonesia, Malaysia dan Singapura telah bertemu di Singapura pada 19 Februari 1975. Yang Mulia Adam Malik, Menteri Luar Negeri Indonesia, Yang Mulia Tengku Ahmad Rithauddin bin Tengku-Ismael, Menteri Penerangan dan Fungsi-fungsi Khusus untuk urusan-urusan Luar Negeri Malaysia dan Yang Mulia S. Rajaratnam, Menteri Luar Negeri Singapura, telah menghadiri pertemuan itu. Pejabat-pejabat dari ketiga negeri telah bertemu pada 17 dan 18 Februari guna mempersiapkan Sidang Menteri Luar Negeri.

2. Sidang telah membicarakan secara mendetail hal-hal yang berhubungan dengan tindakan-tindakan keselamatan pelayaran, dan dalam hubungan ini menekankan perlunya untuk melindungi kepentingan-kepentingan negara-negara pantai.
3. Dalam hubungan ini Menteri-menteri setuju bahwa suatu Skema Pemisahan Lalu Lintas bagi Selat-selat Malaka dan Singapura dibentuk dan bahwa langkah-langkah segera diambil dengan tujuan ini. Perlunya untuk meningkatkan keselamatan pelayaran di Selat-selat itu dan kepentingan-kepentingan dari masyarakat maritim internasional akan diperhitungkan.
4. Disepekatkan bahwa pembatasan-pembatasan tertentu atas kapal-kapal tanki sangat besar (VLCC) mesti dikenakan dan suatu studi tentang pembatasan-pembatasan demikian akan dilakukan oleh suatu kelompok teknik. Keperluan bagi bantuan-bantuan pelayaran yang sempurna dan tindakan-tindakan lain untuk memajukan keselamatan pelayaran di Selat-selat itu juga telah dipertimbangkan.
5. Soal ganti rugi dalam hal terjadi polusi minyak juga telah dibicarakan. Menteri-menteri beranggapan bahwa skema-skema asuransi yang ada bagi kerusakan-kerusakan yang diakibatkan oleh kapal-kapal tanki minyak adalah tidak memadai dan langkah-langkah mesti diambil guna menjamin penggantian kerugian yang layak.
6. Menteri-menteri Luar Negeri telah membicarakan kandasnya kapal tanki minyak "Showa Maru", di mana minyak-minyak bocor telah menyebar ke perairan ketiga negeri, telah menimbulkan kerusakan-kerusakan. Mengingat pentingnya lingkungan laut bagi ketiga negeri Menteri-menteri mendesak bahwa mesti ada ganti rugi yang segera, adil dan memadai bagi biaya-biaya dan kerusakan-kerusakan yang timbul akibat insiden itu.
7. Mereka menyatakan kekhawatiran yang dalam atas insiden itu yang menggaris-bawahi perlunya tindakan-tindakan keselamatan pelayaran di Selat-selat Malaka dan Singapura.
8. Menteri-menteri mengakui perlunya konsultasi, koordinasi dan kerjasama di antara ketiga menteri untuk menguasai polusi minyak dan bersepakat mengkoordinasikan rencana-rencana darurat nasional mereka guna mencegah dan melawan polusi minyak di Selat-selat Malaka dan Singapura.
9. Menteri-menteri bersepakat untuk membentuk suatu dewan tentang keselamatan pelayaran dan pengawasan polusi laut di Selat-selat Malaka dan Singapura pada tingkat menteri untuk koordinasi usaha-usaha dan kerjasama di antara ketiga negeri dalam bidang-bidang ini.

Dikutip dari Suara Karya, 21 Pebruari 1975.

eta Selat Malaka dan alur pelayaran di Selat Singapura



Sumber: Sinar Harapan, 24 Pebruari 1975